

## Capítulo 8.

### Contratación pública transparente en México: garantizando la integridad y la relación calidad-precio

*De conformidad con la recomendación del Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE, el presente capítulo evalúa si México ha desarrollado normas generales efectivas para los procedimientos de contratación pública, y si ha implementado salvaguardas específicas de contratación, con el fin de preservar la integridad en la contratación pública. Específicamente, el capítulo analiza iniciativas recientemente desarrolladas, tales como el protocolo de conducta para servidores públicos en la contratación pública y el Registro de Funcionarios de Contratación Pública. También describe el sistema de quejas y sanciones para impugnar las decisiones de contratación y denunciar casos de posible corrupción. El capítulo también analiza los niveles de transparencia de los procesos de contratación pública y la aplicación de soluciones de contratación electrónica. Por último, el capítulo evalúa cómo partes interesadas externas, tales como representantes del sector privado y organizaciones de la sociedad civil, participan en el sistema de contratación pública a fin de aumentar su transparencia e integridad.*

## Introducción Riesgos de corrupción en la contratación pública

No todos los cargos y actividades en el sector público son similares en cuanto a los potenciales riesgos para la integridad involucrados. Algunos sectores o funcionarios - tales como los de justicia, administración tributaria y aduanera, auditoría, inspección o contratación pública - pueden operar con mayor riesgo de conflictos de interés y de corrupción. La contratación pública es particularmente vulnerable a las violaciones de la integridad, debido a la alta complejidad de las actividades, la estrecha interacción entre los sectores público y privado, así como el gran volumen de transacciones. De hecho, cada año los gobiernos gastan grandes sumas de dinero en contratos públicos. Por ejemplo, se estima que, sólo en el 2013, los países de la OCDE gastaron cerca del 12% del PIB, y del 29% de los gastos gubernamentales, en contratación pública, estimada alrededor de 4.2 trillones de euros (OECD, 2015a). Prácticas no éticas pueden ocurrir en todas las fases del ciclo de la contratación pública, sin embargo cada fase puede ser propensa a hallazgos específicos de riesgos para la integridad (véase Gráfica 8.1, a continuación).

**Gráfica 8.1. Riesgos de corrupción asociados a las diferentes fases del ciclo de contratación pública**



Fuente: OECD (2016a), *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD, Paris.  
[www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf)

La Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública (2015b) tiene como objetivo abordar estos riesgos en la contratación pública. La recomendación, que consta de 12 principios integrados (véase Gráfica 8.2 y Recuadro 8.1), describe algunas medidas esenciales a ser implementadas, con el fin de garantizar una alta integridad en el sistema de contratación pública, y con el fin de luchar contra la corrupción relacionada con los procesos de contratación pública. El capítulo evalúa los puntos fuertes y débiles del marco de contratación pública federal mexicana contra la recomendación de la OCDE y la medida en que el marco identifica y mitiga los riesgos de corrupción inherentes. En consecuencia, este capítulo está organizado en cinco secciones que cubren varios principios de la recomendación de la OCDE, incluyendo integridad, rendición de cuentas, transparencia y participación (para mayor información, por favor véase el Anexo 8.1): 1) Preservar de la integridad pública, a través de normas generales de conducta y salvaguardas de contratación específicas; 2) Apoyar la implementación de nuevas normas de integridad, con las necesarias iniciativas de concientización y desarrollo de capacidades; 3) Asegurar la rendición de cuentas en todo el ciclo de contratación pública, incluyendo el proceso de denuncia y sanción correspondiente; 4) Aumentar la transparencia y la divulgación de información en los procesos de contratación pública y 5) Fomentar una participación transparente y efectiva de las partes interesadas.

**Gráfica 8.2. Los 12 principios integrados de la recomendación de la OCDE sobre la contratación pública**



Fuente: OECD (2015b), *Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris. [www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf)

### **Recuadro 8.1. Contribución de los 12 principios de la Recomendación de la OCDE para Combatir la Corrupción**

1. **Transparencia:** La divulgación pública de información, acerca de procesos de contratación pública, contribuye a identificar y disminuir los casos de mala gestión, fraude y corrupción.
2. **Integridad:** Para prevenir el fraude y el robo, es necesario un manejo eficaz de los conflictos de interés en el servicio público y en el empleo post-servicio público, que pueden llevar situaciones de influencia indebida y de “captura”.
3. **Acceso:** El acceso a oportunidades de contratación, para competidores potenciales de todos los tamaños, así como el uso limitado de excepciones a la licitación competitiva (adjudicaciones directas, procedimientos acelerados, etc.), incrementan la competencia y disminuyen los riesgos de corrupción.
4. **Balance:** La contratación pública ser puede utilizada para alcanzar objetivos de política secundaria, como el desarrollo de pequeñas y medianas empresas y las normas para una conducta empresarial responsable, que tienen el potencial de fortalecer la integridad y combatir la corrupción, en el marco de los procesos de contratación pública y más allá.
5. **Participación:** La participación, incluyendo la disposición de oportunidades para la participación directa de las partes interesadas externas relevantes en el sistema de contratación, aumenta la transparencia y la integridad, y reduce los riesgos de corrupción en los procesos de contratación pública.
6. **Eficiencia:** La eficiencia, mediante la reducción de dispendios, reduce la vulnerabilidad a la corrupción, puesto que permite que los fondos estén mejor contabilizados y sean utilizados para los usos previstos.
7. **Contratación electrónica:** Las herramientas de la contratación electrónica facilitan el acceso a las licitaciones públicas y mejoran la transparencia de los procesos de contratación pública, al igual que la rendición de cuentas de los funcionarios involucrados, lo que contribuye a mitigar los riesgos de corrupción inherentes a los procesos de contratación.
8. **Capacidad:** Agentes de contratación más capaces están en mejores condiciones de cumplir con los procedimientos y garantizar que sean aplicados equitativamente y con eficacia, para evitar la corrupción.
9. **Evaluación:** La recopilación de información consistente, actualizada y confiable, y el uso de los datos sobre contratación previa, pueden facilitar la identificación de casos de corrupción y colusión.
10. **Administración de riesgos:** Los sistemas de administración de riesgos contribuyen a identificar y a atender las amenazas al buen funcionamiento del sistema de contratación pública, incluyendo los riesgos de fraude, mal uso de fondos públicos o corrupción.
11. **Rendición de cuentas:** Los mecanismos de supervisión y control ayudan a reforzar la rendición de cuentas en todo el proceso de contratación. Un sistema de quejas eficaz contribuye a identificar y sancionar los casos de corrupción relacionados con las operaciones de contratación pública. Si son utilizados adecuadamente, los sistemas de denuncia también refuerzan las estrategias de administración de riesgos y contribuyen a construir una cultura de integridad entre los funcionarios de contratación.
12. **Integración:** La visibilidad del flujo de fondos públicos, desde el inicio del proceso de elaboración del presupuesto y durante todo el ciclo de contratación pública, contribuye a la transparencia del sistema de contratación pública y puede reducir el riesgo de corrupción.

*Fuente:* OECD (2015b), *Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris.  
[www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf)

## **Preservar la integridad en la contratación pública a través de normas de conducta estrictas y medidas de salvaguarda de específicas a la contratación**

En México, el marco del sistema federal de contratación pública se basa principalmente en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, (LOPSRM). Estas leyes incluyen varios requisitos y reglas para estructurar y guiar las actividades de contratación pública; sin embargo, ninguna de estas leyes aborda específicamente los riesgos para la integridad y corrupción.

Hasta ahora, la sanción administrativa de los servidores públicos que participan en las prácticas corruptas ha sido cubierta principalmente por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP). Con la aprobación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que entrará en vigor en julio de 2017, se reemplazó a la LFRASP (véase capítulo 3 Cultivar una cultura de integridad: inculcar valores de integridad y manejar los conflictos de interés en el sector público de México para información más detallada sobre la LGRA). La LGRA también suplantará a la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP), adoptada en junio de 2012, la cual atiende directamente la corrupción y el fraude en contrataciones públicas. Una característica clave de la nueva LGRA es que tiene el carácter de ley general y por lo tanto se aplicará, más allá del nivel federal, a los funcionarios de contratación pública en todo el país.

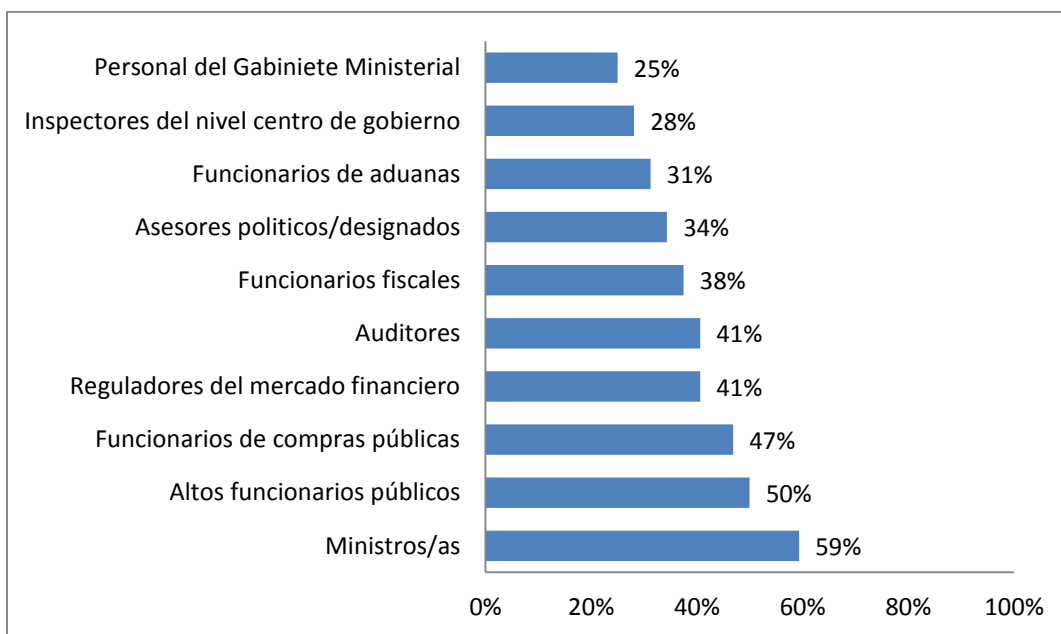
Adicionalmente, el gobierno federal de México ha experimentado una serie de reformas encaminadas a fortalecer su sistema de integridad pública, incluyendo el fortalecimiento de normas de integridad para los funcionarios de contratación pública. Estas reformas comenzaron a principios del 2015, con la emisión de una serie de decretos por el Presidente de México (febrero de 2015). Estos decretos (ocho acciones en total) se centran principalmente en la prevención y tratamiento de conflictos de interés. También incluyen las siguientes cuatro iniciativas, en relación con la gestión de procesos de contratación pública:

- **Acuerdo por el que se expide el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas**, otorgamiento y prorrogación de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, el cual está incluido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- **Registro de servidores públicos de la Administración Pública Federal** que intervienen en procedimientos de contrataciones públicas, incluyendo su clasificación según niveles de responsabilidad y de certificación;
- **Una publicación en línea de proveedores objeto de sanciones**, especificando el motivo de la sanción; y
- **Una mayor colaboración con el sector privado**, para reforzar la transparencia en los procedimientos de contratación y toma de decisiones, para reforzar la integridad a través de la participación de los ciudadanos, en la identificación de procedimientos y procesos vulnerables, así como el desarrollo de acuerdos de cooperación con cámaras de comercio y organizaciones de la sociedad civil.

***México debe asegurar que disposiciones específicas, relacionadas con la contratación pública, estén siendo incluidas en los códigos de cada Secretaría competente, las cuales deben actualizar sus propios códigos organizacionales, conforme al nuevo Código de Ética y Reglas de Integridad.***

Según la Recomendación, los partidarios deberán exigir altas normas de integridad para todos los actores en el ciclo de contratación. Esta sugiere que sean ampliadas (p. ej. a través de pactos de integridad) las normas incorporadas en marcos de integridad, o en códigos de conducta, aplicables a los empleados del sector público (p. ej. administración de conflictos de interés, divulgación de información u otras normas de conducta profesional). La Recomendación también contempla adaptar herramientas de integridad general a los riesgos específicos del ciclo de contratación, según sea necesario (OECD, 2015b). De acuerdo al estudio del 2014 de la OCDE, titulado Gestión de Conflictos de Interés, han sido desarrolladas políticas y reglas específicas de conflicto de interés, por ejemplo, para los funcionarios de contratación en el 47% de países de la OCDE (véase la Gráfica 8.3 más abajo) justo después de las reglas para altos funcionarios (50%) y ministros (59%).

**Gráfica 8.3. Desarrollo de políticas y reglas específicas de conflictos de interés para determinadas categorías de servidores públicos en los países de la OCDE**



Fuente: 2014 OECD Survey on Management of Conflict of Interest,

En México, se incluyeron disposiciones específicas (17 en total) en el Código de Ética y Reglas de Integridad para los funcionarios que trabajan en el ámbito de la contratación pública (párrafo 3), de entre 12 ámbitos (véase capítulo 3). Esas disposiciones incluyen reglas específicas para los servidores públicos que participan en el proceso de contratación pública, exigiendo que actúen de manera transparente, imparcial y legal, tomando de decisiones basadas en las necesidades y los intereses de la sociedad civil, y proporcionando las mejores condiciones de contratación para el estado (véase Recuadro 8.2). Los códigos de ética y las reglas de integridad han sido complementados

con una *Guía para identificar y prevenir conductas que pudieran constituir conflicto de interés de los servidores públicos*. Esta guía proporciona una lista de procedimientos de alto riesgo, que incluye los relacionados con contratación y obras públicas (de 9 procesos), así como una tabla para analizar los riesgos según el área.

### **Recuadro 8.2. Código de Ética y Reglas de Integridad de México: Disposiciones relacionadas con la contratación pública**

#### **Contratos públicos, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones**

El servidor público que con motivo de su empleo, cargo, comisión o función o a través de subordinados, participa en contrataciones públicas o en el otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, se conduce con transparencia, imparcialidad y legalidad; orienta sus decisiones a las necesidades e intereses de la sociedad, y garantiza las mejores condiciones para el Estado.

Vulneran esta regla, de manera enunciativa y no limitativa, las conductas siguientes:

- Omitir declarar conforme a las disposiciones aplicables los posibles conflictos de interés, negocios y transacciones comerciales que de manera particular haya tenido con personas u organizaciones inscritas en el Registro Único de Contratistas para la Administración Pública Federal
- Dejar de aplicar el principio de equidad de la competencia que debe prevalecer entre los participantes dentro de los procedimientos de contratación.
- Formular requisitos de manera diferente a los estrictamente necesarios para el cumplimiento de la función pública, ocasionando gastos excesivos e innecesarios.
- Establecer condiciones en las invitaciones o convocatorias que representen ventajas o den un trato diferenciado a los licitantes.
- Favorecer a los licitantes teniendo por satisfechos los requisitos o reglas previstos en las invitaciones o convocatorias cuando no lo están; simulando el cumplimiento de éstos o coadyuvando a su cumplimiento extemporáneo.
- Beneficiar a los proveedores sobre el cumplimiento de los requisitos previstos en las solicitudes de cotización
- Proporcionar de manera indebida información de los particulares que participen en los procedimientos de contrataciones públicas
- Ser parcial en la selección, designación, contratación, y en su caso, remoción o rescisión del contrato, en los procedimientos de contratación
- Influir en las decisiones de otros servidores públicos para que se beneficie a un participante en los procedimientos de contratación o para el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones
- Evitar imponer sanciones a licitantes, proveedores y contratistas que infrinjan las disposiciones jurídicas aplicables.
- Enviar correos electrónicos a los licitantes, proveedores, contratistas o concesionarios a través de cuentas personales o distintas al correo institucional.
- Reunirse con licitantes, proveedores, contratistas y concesionarios fuera de los inmuebles oficiales, salvo para los actos correspondientes a la visita al sitio.
- Solicitar requisitos sin sustento para el otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones

### **Recuadro 8.2. Código de Ética y Reglas de Integridad de México: Disposiciones relacionadas con la contratación pública (cont.)**

- Dar trato inequitativo o preferencial a cualquier persona u organización en la gestión que se realice para el otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.
- Recibir o solicitar cualquier tipo de compensación, dádiva, obsequio o regalo en la gestión que se realice para el otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.
- Dejar de observar el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas y otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y sus prórrogas.
- Ser beneficiario directo o a través de familiares hasta el cuarto grado, de contratos gubernamentales relacionados con la dependencia o entidad que dirige o en la que presta sus servicios.

*Fuente:* Acuerdo ACUERDO que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, DOF-20-08-2015, [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015).

Como comentamos en el capítulo 3 del Estudio, las secretarías competentes están actualmente en proceso de renovar, de manera individual, sus códigos de conducta específicos, según las nuevas reglas de integridad establecidas en 2015 por la Secretaría de Función Pública (SFP) e incluidas ahora en la nueva LGRA. Sin embargo, poca atención se ha dado en estos códigos en cuanto a la manera en que atañen específicamente al personal de contratación (u otros cargos de alto riesgo) y se alinean al Protocolo. De conformidad con la recomendación del capítulo 3, los nuevos códigos ministeriales tendrían que involucrar a los funcionarios de contratación pública, a fin de afianzar la noción de apropiación y sus valores, a lo largo y ancho de cada una de las secretarías competentes.

***En relación con su Protocolo de Contrataciones Públicas, México podría adoptar un enfoque basado mayormente en valores, en lugar de enfatizar los controles, eliminando los requisitos del Protocolo de grabaciones sistemáticas de audio y video de las conversaciones y proporcionando una orientación más clara, para los funcionarios de contrataciones, sobre cómo manejar situaciones de conflictos de interés.***

Como se mencionó anteriormente, México publicó un nuevo código de conducta para funcionarios de la contratación pública, el protocolo de conducta para servidores públicos en contratación pública (en adelante, el Protocolo de Contrataciones Públicas o el Protocolo), que busca atender específicamente situaciones de conflictos de interés en negociaciones de contratación pública. El Protocolo es aplicable a todos los servidores públicos involucrados en la contratación pública, así como en el otorgamiento de prolongaciones a permisos, licencias y concesiones, incluyendo transacciones comerciales internacionales. Incluye reglas generales referentes a contactos con particulares, organización de reuniones, visitas en sitio, eventos públicos, así como procedimientos deliberados. El Protocolo ha sido completado con el *Manifiesto que podrán formular los particulares en los procedimientos de contrataciones públicas, de*



*otorgamiento y prorroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.* El Manifiesto permitirá que las personas físicas declaren o nieguen cualquier negocio, trabajo, vínculos familiares, personales o relaciones de consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, con los servidores públicos especificados en el protocolo. El Manifiesto será discutido en mayor medida en la última sección de este capítulo.

Mientras que el Protocolo es un código especializado de conducta, orientado específicamente a funcionarios de contratación pública, y es un paso importante para garantizar una administración sensible al riesgo, existen varios aspectos del protocolo que debilitan su potencial para lograr el impacto deseado y que incluso podrían llevar a consecuencias indeseadas. Por ejemplo, el nuevo Protocolo podría beneficiarse de un enfoque más equilibrado. De hecho, hay un límite a los beneficios de control y sanciones, y se considera crucial lograr un equilibrio de los enfoques basados en normas y los basados en valores (OECD, 2009a). El Protocolo se basa casi exclusivamente en las primeras, mientras que deja de lado los últimos, lo que podría llevar a consecuencias indeseadas, ya que el Protocolo actual puede socavar la motivación y el compromiso de los funcionarios con su trabajo, ya que reciben la impresión de que se deposita en ellos poca confianza o, peor aún, que son inherentemente corruptos. De hecho, la recomendación de la OCDE destaca la importancia de no crear miedo indebido a las consecuencias o aversión al riesgo, en el personal de contratación o en la comunidad de proveedores (OECD, 2015b).

Adicionalmente, el Protocolo incluye algunas disposiciones o requisitos que son difíciles de hacer cumplir dado que son demasiado fáciles de eludir en la práctica. Por ejemplo, la grabación de llamadas telefónicas y la videograbación de reuniones pueden simplemente ser eludidas al reunirse fuera de las oficinas administrativas y del horario de trabajo. Asimismo, aunque el protocolo insta a utilizar principalmente comunicaciones por escrito y a escribir actas de reuniones con el sector privado, esto no impide comunicaciones orales informales y acuerdos deshonestos, mientras que se cumple con mantener un flujo de comunicación formal escrita. Incluso el hecho de requerir la presencia de al menos dos funcionarios durante las reuniones (el principio de cuatro ojos), para mitigar los riesgos de corrupción, debería por lo menos ser complementado con una rotación de los equipos para reducir el riesgo de colusión entre los servidores públicos. Mientras que el principio de cuatro ojos es considerado una buena práctica y se ha utilizado ampliamente (véase Recuadro 8.3), cabe señalar que se ha sido desafiado recientemente (Lambsdorff, 2015; Schikora, 2010; Li et al., 2015; Charness y Sutter, 2012). En efecto, la investigación sugiere que el principio, por sí solo, sea ineficaz para restringir la corrupción. Además, el hecho de basarse únicamente en el principio de cuatro ojos puede incluso llevar a un aumento de la corrupción, ya que los equipos tienden a actuar en forma más egoísta que los individuos, lo que puede favorecer el establecimiento de redes de corrupción. Además, las responsabilidades pueden disiparse más fácilmente, lo cual proporcionaría a los servidores públicos la posibilidad de racionalizar su comportamiento corrupto a través de excusas.

### Recuadro 8.3. El Principio de Cuatro Ojos El proyecto del Puente Tappan Zee, Estado de Nueva York

El principio de los cuatro ojos es un requisito en el cual dos individuos revisan y aprueban toda acción antes de que pueda ser llevada a cabo. Para la construcción del puente de Tappan Zee en el estado de Nueva York, se instalaron varios equipos para garantizar el respeto del principio de "cuatro ojos" y la imparcialidad del proceso de selección durante la fase de contratación.

- Un equipo directivo de contratación, compuesto empleados públicos y privados, responsables de dirigir el proceso general de evaluación y selección.
- Un equipo Legal, compuesto por asesores legales públicos y privados, para llevar a cabo análisis legales de aprobado/reprobado de ciertos aspectos de las propuestas y proporcionar directrices a todo el proceso de contratación.
- Un equipo financiero, para llevar a cabo una revisión financiera de aprobado/reprobado y un análisis de valor presente neto de las propuestas de precio.
- Un equipo de razonabilidad de precio, para llevar a cabo revisiones de cada una de las propuestas y realizar recomendaciones al comité de selección *Blue Ribbon Selection Committee* (BRSC) con respecto a la razonabilidad de los precios de cada una de las propuestas.
- Un equipo de evaluación técnica, para evaluar los puntos técnicos fuertes y débiles de cada propuesta.
- Un equipo de evaluación del valor compuesto por ingenieros y otros profesionales tanto del sector público como del privado, para armar todos los informes de cada uno de los solicitantes, y dónde fuese posible, utilizar los informes acumulados para cuantificar los puntos técnicos fuertes y débiles de cada propuesta.
- El comité de selección BRSC formado por especialistas, para presentar una recomendación no vinculante a los ejecutivos de selección.
- Un equipo de diseño estético de puentes, compuesto por artistas y arquitectos, para revisar los diseños de puente propuestos y ayudar en el proceso de evaluación.
- Un grupo de ejecutivos para la selección, compuesto por los miembros del Comité de Proyectos Principales de la Junta de Thruway Authority, para revisar la selección y los hallazgos del BRSC. La determinación definitiva de adjudicación del contrato fue hecha, en su totalidad, por el Junta de Thruway Authority del Estado de Nueva York (NYSTA).

*Fuente:* Thacher Associates (2013), Tappan Zee Hudson River Crossing Project; Report of the Independent Procurement Integrity Monitor, [www.newnybridge.com/documents/int-monitor-report.pdf](http://www.newnybridge.com/documents/int-monitor-report.pdf).

Además, como se mencionó, estas medidas podrían desencadenar consecuencias indeseadas, similares a la sugerida por las investigaciones del principio de cuatro ojos. Efectivamente, el tono y el contenido del Protocolo parecen crear o reforzar un entorno en el cual los servidores públicos sienten que se desconfía de ellos y están temerosos de cometer errores. Esta atmósfera, a su vez, puede conducir a un incumplimiento de las normas, por temor a enfrentarse a cargos de corrupción.<sup>1</sup> Los costos ocultos de control son bien conocidos y han sido bien investigado (p. ej. Falk y Kosfeld, 2006; Lambsdorff, 2015; Anechiarico y Jacobs, 1996). Por ejemplo, incrementar los controles puede

conducir al desplazamiento de la motivación intrínseca hacia la honestidad; en otras palabras, con mayor control, las personas tienden a sentir que se desconfía de ellos y cambian a una toma de decisiones puramente racional. Si los incentivos externos entonces favorecen una acción indebida, tras el análisis de costo-beneficio, es mucho más probable que el individuo se comporte de manera indebida (Schulze y Frank, 2003). Aunado a la observación anterior, de que muchos de los controles presentados en el Protocolo son realmente fáciles de eludir, tal desplazamiento de la motivación intrínseca puede llegar a ser particularmente problemático, ya que los servidores públicos, al no sentir una obligación moral (reciprocidad positiva) hacia sus empleadores y al interés público, se mostrarían más propensos a aceptar ofertas deshonestas. Si bien este supuesto no implica que los controles y sanciones tengan que ser eliminados, sí nos proporciona un argumento para diseñarlos de una manera más equilibrada.

Por último las medidas también pueden crear, hasta cierto punto, un entorno para chantajear a funcionarios que, sin mala fe, no cumplan con el Protocolo. En efecto, si un funcionario comete un error, o incluso pudo haber sido inducido a cometer un error, por una empresa privada en un proceso de contratación, esta información puede ser utilizada como amenaza para obtener favores o contratos. Esta amenaza resulta siempre creíble, cuando las empresas privadas pueden esperar sanciones menores y los servidores públicos se enfrentan a fuertes sanciones. Un ejemplo de Alemania demuestra que este riesgo no es hipotético (véase Recuadro 8.4).

#### **Recuadro 8.4. El riesgo de chantaje**

En un tribunal de la ciudad de Bochum, Alemania, un empleado de la dirección de construcción de carreteras confesó haber aceptado sobornos por contratos de señalización de carreteras. A partir de 1987, y al carecer de experiencia empresarial, compartió nombres de empresas competidoras en una licitación pública. Después de este incidente, recibió un sobre con 2000 marcos alemanes, de la empresa privada que recibió el favor. "De repente me di cuenta que estaba a su merced," fue la declaración dada en corte y la justificación de por qué se vio atrapado en esta relación corrupta.

*Fuente:* Lambsdorff (2002) y Westdeutsche Allgemeine Zeitung/Cityweb, February 10, 1998: "Mit jedem Gefallen tiefer in den Sumpf."

Es más, el Protocolo actual no proporciona asesoramiento sobre cómo funcionarios de la contratación pública pueden, y deben, reaccionar cuando se enfrentan con dilemas éticos típicos y situaciones de conflictos de interés que puedan surgir en los procesos de contratación pública. Por lo tanto, México podría considerar complementar el actual protocolo basado en reglas con asesoramiento basado en principios, valores y razonamiento ético (Recuadros 8.4 y 8.5 y recomendaciones del capítulo 3). La Guía sobre los conflictos de interés tiene ya un muy fuerte enfoque en los procesos de contratación, en los cuales la SFP podría profundizar.

### **Recuadro 8.5. Gestión de conflictos de interés en la fase de evaluación de licitaciones en Australia**

El Departamento de Planeación, Transporte e Infraestructura (DPTI) del gobierno de Australia del Sur plantea formas de abordar situaciones potenciales y materiales de conflictos de interés durante el proceso de contratación, a través del Marco de Gestión de Contratación. Establece que el funcionario del DPTI deberá notificar, al Presidente del Panel de evaluación, tan pronto como note cualquier situación de aparente conflicto de interés. A pesar de que los conflictos de interés potenciales no necesariamente impiden que una persona participe en un proceso de evaluación, deben ser declarados y pueden ser evaluados de manera independiente.

También enumera las situaciones que serían consideradas como conflicto de interés material, de un empleado en relación a una empresa que concurre en una licitación, incluyendo: 1) una participación significativa en una pequeña empresa privada licitante; 2) tener un familiar inmediato (p. ej. hijo, hija, pareja, hermano) empleado por una empresa que participa en la licitación, aunque esa persona no esté involucrada en la preparación de la oferta, y que, el ganar la licitación, tendría un impacto material en la empresa; 3) tener un familiar que esté involucrado en la preparación de la oferta a ser presentada por una empresa; 4) exhibir un sesgo o parcialidad a favor o en contra de un licitante (ej. debido a eventos ocurridos en un contrato anterior); 5) una persona, contratada para ayudar al DPTI en la evaluación, evalúa a un competidor directo que presenta una oferta; 6) socializar de manera regular con un empleado del licitante involucrado en la preparación de la oferta; 7) haber recibido regalos, hospitalidad o beneficios similares de un licitante en el período de elaboración de las bases de licitación; 8) haber dejado recientemente el empleo de un licitante; o 9) estar considerando una oferta de empleo en el futuro o algún otro incentivo de un licitante.

*Fuente:* Government of South Australia (2016), *Procurement Management Framework. Confidentiality and Conflict of Interest*, PR115, [http://dpti.sa.gov.au/\\_data/assets/word\\_doc/0016/162322/PR115\\_Confidentiality\\_and\\_Conflict\\_of\\_Interest\\_-\\_Procurement\\_Procedure.docx](http://dpti.sa.gov.au/_data/assets/word_doc/0016/162322/PR115_Confidentiality_and_Conflict_of_Interest_-_Procurement_Procedure.docx) (consultado 1 junio 2016).

***Mientras que el Registro de Servidores Públicos que Intervienen en Contrataciones es un primer paso positivo para identificar los funcionarios involucrados en el proceso de contratación pública, México ahora debe obtener un mayor provecho de este registro para mejor identificar los riesgos para la integridad en esta área.***

A consecuencia de la serie de decretos presidenciales, México creó un Registro de Servidores Públicos de la Administración Pública Federal que participan en los procesos de contratación pública y en otros procesos de alto riesgo, en términos de corrupción. Su objetivo es servir de base para la identificación y clasificación de funcionarios de contratación pública, según su nivel de responsabilidad, en las entidades de la administración pública federal, la Procuraduría General de la República y la Oficina de la Presidencia de la República. Según los decretos presidenciales, los servidores públicos inscritos en el registro están obligados a obtener certificaciones adecuadas para garantizar su integridad y desempeño. El registro, publicado en el sitio web de la SFP, es también una herramienta para mantener a los ciudadanos informados acerca de los servidores públicos involucrados en la contratación pública, así como en otros procesos de alto riesgo (tales como el otorgamiento y la extensión de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones).

Para ayudar a desarrollar e implementar el registro, la SFP ha desarrollado una Guía para la identificación y clasificación de los niveles de responsabilidad de los servidores

públicos de la Administración Pública Federal. El 25 de octubre de 2016, el sitio web lista un total de 15,372 servidores públicos involucrados en los procesos de contratación pública y otros procesos de alto riesgo, 11,802 de los cuales son funcionarios de contratación pública.<sup>2</sup> Los servidores públicos mencionados se clasifican, en consecuencia, de acuerdo a los siguientes niveles de responsabilidad: atención o tramitación y resolución de los procesos. La guía también especifica el objeto de la responsabilidad, como por ejemplo: justificación del uso de excepciones y de adjudicación directa, convocatoria de propuestas y solicitud de cotizaciones, evaluación de propuestas, adjudicación de contratos, administración de contratos, etc. La inscripción se realiza vía el sistema electrónico denominado Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal (RUSP).

Par que el registro sea utilizado y relevante, necesitaría primero ser actualizado de manera regular, particularmente porque su intención es incluir al personal que no sólo trabaja en cuestiones relacionadas con la contratación pública de manera permanente, sino también al personal involucrado en asuntos que estén relacionados, sobre una base de caso por caso. Según la SFP, el registro será actualizado según el calendario de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal (UPRHAPF).

En segundo lugar, para que la información sea útil en para el combate a la corrupción, así como para la disminución de los casos de conflictos de interés, la información contenida en el registro debe ser cotejada con la declaración de situación patrimonial y la declaración de intereses de los funcionarios incluidos en el registro. Cotejar dicha información aseguraría que todos los funcionarios de contratación pública, incluyendo a los funcionarios que participan en la contratación para casos específicos, hayan completado sus declaraciones patrimoniales y de intereses. Asimismo, riesgos para la integridad específicos podrían ser identificados entre los funcionarios de la contratación pública, según su nivel de responsabilidad. Esto podría ser uno de los papeles de la nueva Unidad Especializada en Ética y Prevención de conflictos de interés (UEEP) de la SFP, en cooperación con la unidad de contratación pública de la SFP. Esta última también podría identificar y controlar a los servidores públicos, responsables tanto administrar los procesos como de tomar las decisiones finales sobre ellos (procesamiento y resolución de los procesos, según los niveles especificados en la nota de orientación), dado que esto puede incrementar el riesgo de fraude.

En tercer lugar, México también debe tener en cuenta los riesgos existentes al publicar información del registro, incluyendo los nombres del personal involucrado en los procesos de contratación pública. También podría ser utilizado por los proveedores para sobornar a servidores públicos, en relación con un proceso específico de contratación pública.

### **Apoyo a implementación de nuevas normas de integridad mediante la concientización y el desarrollo de capacidades**

*México debe garantizar la aplicación de nuevas iniciativas, como el Protocolo de Contrataciones Públicas y el Registro de Servidores Públicos que Intervienen en Contrataciones, por medio de estrategias de comunicación adecuadas y de asesoramiento a la medida.*

Como se ha subrayado en el capítulo 3, un protocolo o un código, por sí solo, no puede garantizar un comportamiento ético. Puede ofrecer orientación escrita sobre el

comportamiento esperado destacando los valores y normas a que deben aspirar los funcionarios de contratación pública. Para ser llevadas a cabo eficazmente, deben ser desarrolladas estrategias de comunicación adecuadas, incluyendo actividades de concientización. Como se ha dicho antes, una estrategia de comunicación clara hace uso de los diferentes canales de comunicación, los existentes y los innovadores, a fin de crear conciencia con respecto a la integridad política y a las herramientas y orientación disponibles. Además, deben centrarse en los interesados (funcionarios de contratación pública) así como en los actores externos (sector privado, organizaciones de la sociedad civil e individuos). Comunicar al exterior los códigos de conducta relevantes puede apoyar a los principales interesados en su compromiso con la integridad. El papel de los actores externos, en particular los usuarios de los servicios públicos y el sector privado, es fundamental para mantener la integridad de las operaciones gubernamentales.

Los objetivos, contenido y uso del Protocolo de Contrataciones Públicas y del Registro de Servidores Públicos que Intervienen en Contrataciones podrían ser comunicados al personal de contratación pública. También podrían elaborarse manuales y guías para ayudar a los funcionarios a entender y aplicar las nuevas disposiciones de contratación pública. Dado que el Protocolo también fue incluido en la LGRA, y será aplicable a todos los estados mexicanos a partir de julio de 2017, deben enfocarse no sólo en los funcionarios de contratación pública a nivel federal, sino también deben tomar en cuenta las necesidades futuras de los funcionarios que trabajan en el ámbito estatal. La SFP debe concientizar a la Dirección de los Recursos Humanos, y a las unidades de contratación, acerca del registro, y establecer procedimientos para actualizar de manera regular, y mantener, la base de datos. Como se especifica en el Protocolo de Contrataciones Públicas, la SFP, particularmente la UEEP, es también responsable de brindar asesoría a las autoridades con respecto a la aplicación del código de contratación. La estrategia de comunicación también debe cubrir las disposiciones específicas incluidas en el Código de Ética y las Reglas de Integridad para los funcionarios que trabajan en el ámbito de la contratación pública. En el marco de esta estrategia de comunicación, México debe reconocer continuamente a la contratación pública como una zona de alto riesgo

La comunicación del Código de Ética Mexicano, de las Reglas de Integridad, del Protocolo de Contrataciones Públicas y del Registro de Servidores Públicos que Intervienen en Contrataciones deben incluir también a los actores externos, incluyendo usuarios y proveedores de servicios públicos federales. Debe ponerse énfasis, tanto en sus derechos como en su deber de atenerse a las normas. Como se especifica en el capítulo 3, una tendencia creciente en los países miembros de la OCDE es la de comunicar, a través del sector privado, los valores y la ética a los cuales deben adherirse los funcionarios (véase Recuadro 12 del capítulo 3). En el caso de México, se debe comunicar a los proveedores potenciales el Manifiesto, dirigido a las personas físicas, respecto a declarar o denegar cualquier negocio, trabajo, vínculo familiar o personal, o relación de consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, con algún funcionario público especificado en el Protocolo. Como se sugirió en el capítulo 3 de este Estudio, las nuevas normas y códigos de integridad podrían adjuntarse a las solicitudes de propuestas y convocatorias, o aquellas generalmente enviadas a todos los proveedores. Esto podría llevarse a cabo a través del Consejo Asesor de representantes del sector privado al SNA (véase el capítulo 2 *Sistema Nacional Anticorrupción de México: promoviendo un sistema de integridad más coherente y completo*). La concientización, hacia el exterior, acerca de los compromisos de integridad de servidores públicos, es un requisito previo para fomentar la participación de los ciudadanos en los procesos de contratación pública,

fortalecer la rendición de cuentas e incrementar la confianza institucional (véase la sección sobre la participación, más abajo).

***México debe fomentar más la cultura de integridad entre los profesionales de contratación, mediante el desarrollo de una estrategia clara de capacidades de integridad y aplicando de programas de capacitación a la medida para los funcionarios de contratación pública.***

Según la Recomendación, los programas de capacitación en materia de integridad deben ser desarrollados para el personal de contratación, tanto público como privado, para sensibilizarlos sobre los riesgos para la integridad, tales como fraude, colusión, corrupción y discriminación, para desarrollar conocimientos sobre las maneras de contrarrestar estos riesgos y promover una cultura de integridad y así prevenir la corrupción (principio de integridad). La recomendación subraya también la necesidad de asegurar que funcionarios de contratación cumplan con las altas normas profesionales de conocimiento, aplicación práctica e integridad, mediante un conjunto de herramientas dedicadas y actualizadas con regularidad, tales como personal suficiente, en términos de números y aptitudes, reconocimiento de la contratación pública como una profesión específica, certificación y capacitación periódicas y normas de integridad para los funcionarios de contratación pública (OECD, 2015b). Como se ha subrayado en el capítulo 3, la administración de Recursos Humanos es particularmente relevante para promover y garantizar la integridad. La ética pública y el manejo de conflictos se refieren, directa o indirectamente, a cambiar el comportamiento de los recursos humanos de un organismo y, por lo tanto, las políticas de RH son tanto parte del problema y como de la solución para promover la integridad en la administración pública, incluyendo entre los funcionarios de contratación pública.

En este contexto y como recomendado en el capítulo 3, México podría considerar desarrollar una estrategia bien definida de desarrollo de capacidades de integridad para la administración pública, incluyendo a los funcionarios de contratación pública. La estrategia de capacidad también debe incluir un sistema de certificación para servidores públicos, al menos para los inscritos en el Registro de Servidores Públicos, de la Administración Pública Federal, que participen en los procesos de contratación pública y en otros procesos de alto riesgo en términos de corrupción. Debe estar alineada con los niveles de responsabilidad definidos en la Guía para la identificación y clasificación de los niveles de responsabilidad de los servidores públicos de la Administración Pública Federal (véase más arriba) y proponer capacitación específica, de manera que los servidores públicos obtengan una certificación. La estrategia debe brindar una orientación clara sobre que los cursos que deban tomarse, con qué frecuencia y cuales exámenes deben ser aprobados por los servidores públicos para que el sistema de certificación sea eficaz. Tal estrategia no sólo consolidaría la integridad de los servidores públicos. También contribuiría a la profesionalización del personal y al incremento de su desempeño, como en el caso de Canadá (véase Recuadro 8.6).

### **Recuadro 8.6. Programa de Certificación para las Comunidades de Contratación y Gestión de Materiales del Gobierno Federal Canadiense**

En el cambiante entorno actual, las funciones de las Comunidades de Contratación y Gestión de Materiales del Gobierno Federal de Canadá se han convertido en una profesión basada en el conocimiento, con énfasis en un rol estratégico de asesoría. En un entorno donde la rendición de cuentas es primordial, es esencial que los profesionales demuestren las habilidades avanzadas y los conocimientos necesarios para funcionar con eficacia y eficiencia.

El programa es manejado por el Sector de Servicios y Activos Adquiridos (ASAS) la Oficina de Gestión de Comunidades (CMO) en la Secretaría del Consejo de Hacienda. La OCM proporciona orientación estratégica y liderazgo central para el desarrollo colaborativo y la implementación de estrategias, programas e iniciativas de apoyo al desarrollo de capacidades, al desarrollo comunitario y al reconocimiento profesional de las Comunidades de Contratación, Gestión de Materiales y Bienes Raíces del Gobierno Federal de Canadá.

Cuando el programa de certificación inició, en 2006, recibió reconocimiento, nacional e internacional, como el primer Programa de Certificación de Especialistas en Contratación y Gestión de Materiales del Gobierno Federal. Lo que une a las comunidades de contratación y de gestión materiales es su responsabilidad en la gestión de los activos, en todo su ciclo de vida, desde la evaluación y planeación de necesidades, pasando por la adquisición y hasta su enajenación. Como consecuencia de esta responsabilidad conjunta, las comunidades comparten numerosas competencias, metas de aprendizaje y necesidades de conocimiento.

La certificación brinda el mayor reconocimiento profesional a las comunidades, así como una designación profesional que reconoce formalmente el nivel de logro del profesional. Especialistas en contratación pueden adquirir la certificación de Especialista Federal Certificado en Contratación, Nivel I y II, y los de gestión de materiales pueden adquirir la certificación de Especialista Federal Certificado en Gestión de Materiales, nivel I. Ambas designaciones se basan en la Serie de Competencias de las Comunidades de Contratación y Gestión de Materiales del Gobierno Federal. Una competencia describe las aptitudes de un empleado en una función particular, en términos de conocimientos, habilidades y capacidades. Cada competencia tiene una definición, un nivel de aptitudes e indicadores del comportamiento.

El programa de certificación está diseñado para evaluar la experiencia y conocimientos de un candidato, en el contexto del gobierno federal, así distinguiéndolo de las designaciones de entidades certificadoras externas. Además de desarrollar comunidades técnicamente competentes, el programa también se centra en garantizar capacidades en competencias de liderazgo.

*Fuente:* OECD (2016b), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

En el marco del desarrollo de la estrategia de capacidad de integridad para la administración pública, incluyendo a los funcionarios de contratación pública, México podría considerar desarrollar e implementar programas de capacitación a la medida para los funcionarios de contratación pública. Según el sitio web de la SFP (incluyendo su informe de actividades para el periodo 2015-2016), se han desarrollado cursos de contratación pública, incluyendo en el uso del sistema de contratación electrónica CompraNet, en la evaluación de las solicitudes y en el desarrollo de estudios de mercado. Pero el análisis de la lista de cursos disponibles para los funcionarios de contratación pública ha demostrado que no hay capacitación especializada para los funcionarios de contratación pública sobre la gestión de integridad y los riesgos de corrupción. Tampoco existen videos de capacitación para los funcionarios de contratación pública sobre la



integridad. Los cursos de capacitación podrían ser desarrollados, bajo la dirección de la UEEP (véase arriba), así como a través de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental. Los cursos de capacitación específicos deben incluirse en el marco de las capacitaciones iniciales para nuevos empleados, por ejemplo, y deben desarrollarse cursos específicos para presentar las nuevas disposiciones y herramientas (este último podría ser implementado, por ejemplo, a través de soluciones de enseñanza a distancia). En Alemania, por ejemplo, la capacitación específica en materia de integridad ha sido desarrollada para los funcionarios de contratación pública (véase Recuadro 8.7).

### **Recuadro 8.7. Capacitación en materia de integridad en Alemania**

La Agencia de Contratación Federal es una agencia gubernamental que maneja las adquisiciones de 26 autoridades federales, fundaciones e instituciones de investigación diferentes, que caen bajo la responsabilidad del Ministerio Federal del Interior. Es la segunda mayor agencia de contratación federal, después de la Oficina Federal de Tecnología y Adquisiciones de Defensa.

La Agencia de Contratación ha tomado varias medidas para promover la integridad entre su personal, incluyendo el apoyo y asesoramiento por un funcionario de prevención de la corrupción ("persona contacto para la prevención de la corrupción"), la organización de talleres y cursos sobre corrupción, así como la rotación del personal.

Desde 2001, los nuevos funcionarios deben obligatoriamente participar en un taller de prevención de la corrupción. Aprenden sobre los riesgos de involucrarse en sobornos y las estrategias posibles del sobornador. También aprenden cómo comportarse cuando se producen estas situaciones; por ejemplo, se les alienta a denunciarlo ("sonar la alarma"). Los talleres destacan el papel central de los empleados, cuyo comportamiento ético es parte esencial de la prevención de la corrupción. Se llevaron a cabo cerca de diez talleres, con 190 personas que proporcionaron retroalimentación positiva sobre el contenido y la utilidad de la capacitación. La participación de la "persona contacto para la prevención de la corrupción", y del jefe del Departamento de servicios centrales en los talleres, demostraron a los participantes que la prevención de la corrupción es una de las prioridades de la Agencia. En 2005 el grupo objetivo de los talleres fue ampliado para incluir, no sólo cursos de iniciación, sino también capacitación para todo el personal. Desde entonces, se realizan de seis a siete talleres por año, a intervalos regulares, capacitando aproximadamente a 70 empleados, nuevos y actuales, por año.

Otra medida clave de prevención de la corrupción es la rotación de personal, después de un período de cinco a ocho años, con el fin de evitar el contacto prolongado con los proveedores, así como para mejorar la motivación y hacer el trabajo más atractivo. Sin embargo, la rotación del personal todavía se enfrenta con dificultades en la Agencia. Debido a un alto nivel de especialización, numerosos funcionarios no pueden cambiar de unidad organizacional, ya que su conocimiento es indispensable para el trabajo de la unidad. En estos casos, se están tomando medidas alternativas tales como intensificar el control (supervisión).

*Fuente:* OECD (2016b). *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference, OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

***Con el fin de preservar la integridad pública, México debe dar hacer públicas las estrategias de administración de riesgos e incrementar la concientización y conocimientos de la fuerza laboral, y de otros actores, de la contratación pública acerca de las estrategias de administración de riesgos.***

Las herramientas de administración de riesgos pueden mapear, detectar y mitigar los riesgos de corrupción y preservar la integridad de pública a todo lo largo del ciclo de contratación pública. Según la recomendación de la OCDE, los adeptos deben desarrollar herramientas de evaluación de riesgos específicas para identificar y hacer frente a las amenazas al buen funcionamiento del sistema de contratación pública. Siempre que sea posible, deben desarrollarse herramientas para identificar los riesgos de todo tipo, incluyendo posibles errores en el desempeño de tareas administrativas y transgresiones deliberadas, y hacerlos del conocimiento del personal competente, proporcionando un punto de intervención donde la prevención o mitigación sea posible. Los Adherentes también deben dar a conocer estrategias de administración de riesgos, como sistemas de alarmas o programas de denunciantes, y crear conciencia y conocimientos, en el personal de contratación y otros interesados, acerca de las estrategias de administración de riesgos, los planes de aplicación y las medidas para lidiar con los riesgos identificados (OECD, 2015b). La recomendación de la OCDE también hace hincapié en la importancia de la administración de riesgos sobre la integridad pública, la cual pide a los participantes que garanticen un enfoque estratégico de administración de riesgos que incluya la evaluación de riesgos para la integridad (p. ej. fraude y corrupción) y que atienda las debilidades en el control. Esto implica crear señales de advertencia en los procesos críticos, así como una supervisión eficaz y mecanismos de aseguramiento de la calidad en el sistema de administración de riesgos (OECD, 2017).

Como se señaló en el capítulo 6, *Fortalecer las líneas de defensa contra la corrupción: administración de riesgos, control interno y auditoría en la administración pública federal de México*, la (SFP) ha desarrollado un proceso específico de administración de riesgos (la *Administración de Riesgos Institucionales*, ARI). En noviembre de 2016, también publicó un nuevo manual metodológico y de implementación de control interno (*Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el manual Administrativo de Aplicación General en material de Control Interno*, MAAG-CI). Este último describe la metodología de administración de riesgos y actividades relacionadas, que tiene como objetivo identificar, evaluar y mitigar los riesgos de corrupción. Asimismo, señala que los organismos deben centrarse en procesos vulnerables a la corrupción, como cuestiones financieras y presupuestarias, contrataciones públicas, investigaciones y sanciones. Pero hasta el momento, parece que los servidores públicos relacionados con la contratación pública en la SFP, así como las autoridades adjudicadoras, no están conscientes de esta nueva estrategia de administración de riesgos y que, por lo tanto, no la están implementando a nivel federal. Entrevistas realizadas en el marco de la misión de investigación también sugieren que la SFP no ha llevado a cabo concientización específica alguna, ni tampoco programas de desarrollo de capacidades en administración de riesgos, incluyendo riesgos de corrupción, dirigidos a autoridades adjudicadoras y funcionarios de contratación pública.

En este contexto y de acuerdo con las recomendaciones contenidas en el capítulo 6 del informe, México debe hacer públicas las estrategias de administración de riesgos y crear conciencia y conocimientos en el personal de contratación pública y otros interesados acerca de las estrategias de administración de riesgos. La SFP necesita realmente acompañar a su nuevo marco de administración de riesgos con una

concientización efectiva y un programa de desarrollo de capacidades en administración de riesgos en general, con un módulo específico para fraude y corrupción. En particular, la SFP debe proporcionar capacitación especializada y específica para las funciones de alto riesgo, incluyendo contratación pública, y para los diferentes grupos de personal, tales como los responsables de auditoría, finanzas, contratación pública o investigaciones. Para asegurar la correcta aplicación del Manual del Sistema de Control Interno, y facilitar su aplicación en el área de contratación pública, México puede proporcionar, a los funcionarios de contratación pública, herramientas o plantillas específicas. La SFP podría desarrollar, por ejemplo, un lista de verificación específica indicando los riesgos vinculados a la actividad de contratación pública, en particular los riesgos de corrupción (véase Gráfica 8.1). La SFP también podría desarrollar orientación específica sobre cómo los cinco componentes de control interno (entorno de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y supervisión) se pueden vincular con el proceso de contratación pública. Podría también proporcionar una lista de verificación para que las autoridades adjudicadoras verifiquen que los cinco componentes sean tomados en cuenta en sus actividades diarias y que los riesgos sean evaluados y mitigados (véase Tabla 8.1 más abajo).

**Tabla 8.1. Aprovechar el control interno sobre el ciclo de contratación**

| Componentes del Control Interno | Vínculos a la medida con el proceso de contratación  |
|---------------------------------|--|
| Entorno de control              | ¿Existen requisitos de ética claramente definidos y certificaciones profesionales para el personal empleado en las unidades de contratación?                                     |
| Evaluación de Riesgos           | ¿La entidad ha determinado áreas de vulnerabilidad en los procedimientos de contratación?  |
| Actividades de Control          | ¿Han sido puestos en marcha controles efectivos para mitigar los riesgos de contratación identificados?  |
| Información y Comunicación      | ¿Son comunicadas las deficiencias en la contratación y compartidas las actividades correctivas?  |
| Monitoreo                       | ¿Está el proceso de adquisición vinculado con indicadores y sistemas de monitoreo, para documentar su eficiencia y eficacia, así como la implementación de acciones correctivas? |

### **Garantizar la rendición de cuentas en todo el ciclo de contratación pública, incluyendo procesos adecuados de denuncia y sanción**

***México podría considerar fortalecer el carácter oportuno y confiable de su sistema de revisión y remediación, para garantizar que las decisiones de contratación puedan ser impugnadas y posible casos de corrupción denunciados.***

Los mecanismos de revisión y remediación contribuyen a aumentar la total imparcialidad, legalidad y transparencia del procedimiento de contratación y apoyan su integridad. También fomentan la confianza entre las empresas y facilitan la competencia en los mercados locales de contratos públicos. Los sistemas de revisión y remediación cumplen una función de supervisión de la contratación, proporcionando medios para controlar las actividades de contratación de funcionarios del gobierno, para hacer cumplir sus leyes y reglamentaciones de contratación y corregir sus irregularidades. Proporcionan una oportunidad a los oferentes para impugnar el proceso y comprobar la integridad de la concesión (OECD, 2013). La recomendación de la OCDE sugiere, en particular, tratar las

quejas de modo justo, a tiempo y con transparencia, mediante cursos de acción eficaces, para que las decisiones complejas de contratación corrijan defectos, eviten irregularidades y fomenten la confianza de los licitantes, incluyendo competidores extranjeros, en la integridad e imparcialidad del sistema de contratación pública. Estudios específicos e independientes, y reparaciones adecuadas, son aspectos clave adicionales de un sistema eficaz de denuncia (OECD, 2015b).

Las leyes mexicanas de contratación pública, incluyendo la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), proporcionan un mecanismo para desafiar las acciones clave en la etapa previa a la adjudicación, como son convocatoria de licitación, apertura de las propuestas y decisión de adjudicación. El sistema incluye condiciones específicas y plazos para presentar una denuncia formal, así como mecanismos y autoridades, bien definidos, encargados de su cumplimiento. Conforme al artículo 65 de la LAASSP, las inconformidades respecto a la licitación pueden ser presentadas por cualquier proveedor que tenga un interés manifiesto de participar en un proceso de contratación. Únicamente las partes que hayan presentado una oferta podrán inconformarse contra la apertura de propuestas y la adjudicación del contrato. Pueden ser presentadas ya sea por escrito directamente a la SFP o electrónicamente a través de CompraNet, el sistema de contratación electrónica del Gobierno Federal Mexicano (artículo 66 de la LAASSP). El proceso de toma de decisiones tiene como resultado reparaciones pertinentes para corregir toda irregularidad en el proceso de contratación. Para asegurar la imparcialidad de los mecanismos de revisión, autoridades independientes de las adjudicadoras rigen las decisiones de revisión. Por lo tanto, las inconformidades deben ir dirigidas al Órgano Interno de Control (OIC), una extensión operativa de la SFP ubicada en cada entidad pública federal, pero independiente de esta (véase más información en el capítulo 6). Según el artículo 73 de la LAASSP, una vez que una inconformidad ha sido resuelta, la decisión debe hacerse pública en CompraNet (OECD, 2013). Cabe destacar que los proveedores pueden elegir resolver una inconformidad a través de los mecanismos de conciliación llevados a cabo por SFP (artículo 77 de la LAASSP). Cuando surgen problemas en la interpretación de cláusulas (artículo 80 de la LAASSP), el proveedor puede solicitar un árbitro comercial que de seguimiento a los procedimientos del Código de Comercio

El sistema de revisión y remediación necesita ser confiable y oportuno, para que sea utilizado y para apoyar la denuncia de la corrupción. A pesar de que el sistema, como tal, se considera como independiente e integral, el análisis han mostrado que las revisiones y remediaciones del sistema mexicano no siempre son oportunas. Según los resultados de las evaluaciones comparativas de contrataciones públicas del Banco Mundial para el 2016 (World Bank, 2016), el plazo legal para las revisiones es de 21 días mientras que el tiempo en la práctica es de 90 días (más del doble). La duración de los procedimientos puede desalentar a los proveedores para presentar una inconformidad. Así, México podría considerar evaluar el tiempo necesario de todos los pasos que debe realizar el organismo de revisión para rendir una decisión, identificar los pasos que necesitan una atención particular y tomar medidas correctivas para garantizar el respeto de los límites de tiempo.

Además, para que la corrupción sea denunciada fácilmente, es importante que todos los interesados tengan la posibilidad de denunciar posibles casos de corrupción. En el marco de la LAASSP, no todos los proveedores tienen la posibilidad de denunciar hechos importantes en los actos de la etapa previa a la adjudicación, tales como convocatoria de la licitación, apertura de las propuestas y decisión de adjudicación. Un proveedor, que sospeche de una acción corrupta y que decida no participar en la convocatoria de la licitación debido a esta situación, no tiene la posibilidad de denunciar un potencial caso

corrupto. En este caso, el proveedor sólo tiene la posibilidad de informar a la SFP de una irregularidad a través del formulario en línea disponible en CompraNet (*Portal de quejas y denuncias*, véase más abajo)

Por último, algunos proveedores podrían no tener un incentivo para solicitar una suspensión del proceso de contratación, ya que la suspensión es costosa. Según el artículo 70 de la LAASSP, una garantía financiera equivalente (una cantidad entre 10 y 30% del presupuesto aprobado para el procedimiento de contratación) es necesaria cuando un proveedor solicita una suspensión. Además, una de las partes que desee evitar la suspensión puede ofrecer una contra garantía, equivalente a la misma cantidad dada por el proveedor que solicita la suspensión. Este nuevo requisito puede aumentar el costo para los proveedores que deseen inconformarse. Sin embargo, las quejas pueden ser presentadas sin solicitar la suspensión y el procedimiento sigue siendo barato (OECD, 2013).

***México debe garantizar un sistema de sanciones eficaces y aplicables para las contrataciones gubernamentales y del sector privado, en relación a los procesos de contratación pública.***

Para apoyar la rendición de cuentas en todo el sistema de contratación pública, es necesario desarrollar sistemas de sanciones eficaces y aplicables para los participantes, tanto del gobierno y como del sector privado. Según la Recomendación de la OCDE, las sanciones deben ser proporcionales a la gravedad de la infracción, para provocar la disuasión adecuada, sin crear temores infundados a las consecuencias, ni aversión al riesgo, en el personal de contratación o en la comunidad de proveedores. (OECD, 2015b).

Como se indica en el capítulo 7, *Fortalecer el régimen disciplinario administrativo de México para servidores públicos*, así como en la introducción de este capítulo, las leyes de contratación pública mexicana, incluyendo la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, LAASSP, incluyen diversas disposiciones sobre infracciones y sanciones administrativas (artículos 59 a 64 de la LAASSP). Esta última cubre las sanciones a postores y proveedores, incluyendo multas e inhabilitaciones, así como los criterios según los cuales las sanciones tienen que ser definidas. La LAASSP, así como la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas (LOPSRM), especifican que la sanción administrativa de los servidores públicos que participan en las prácticas de corrupción están cubiertas principalmente por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, LFRASP, que será sustituida por la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, LGRA, en julio de 2017. Como se describe en el capítulo 7 de este Estudio, ambas leyes tienen por objeto mejorar la legalidad y la integridad del desempeño de los servidores públicos en sus funciones administrativas, mediante el establecimiento de los tipos de faltas administrativas, del procedimiento para tomar acción disciplinaria y de la modalidad y gravedad de la sanción a ser aplicada a los servidores públicos (OECD, 2015c). Pero la LGRA también se aplicará a licitantes y proveedores. No queda claro cómo la entrada en vigor de la LGRA impactará las leyes de contratación pública antes mencionadas.

Con respecto a las sanciones, México ha iniciado una publicación en línea de proveedores sancionados, especificando el motivo de la sanción, a través Directorio de Proveedores y Contratistas Sancionados. Complementa al Sistema de Registro de servidores públicos sancionados. El nuevo directorio incluye individuos y entidades multadas por la SFP o por los Órganos Internos de Control, los OICs, en el marco de los procesos de contratación pública a nivel federal o estatal, cuando involucran recursos

federales (conforme al artículo 59 de la LAASSP). También incluye a las personas y entidades que han sido inhabilitadas de la contratación pública, permanente o temporalmente (conforme al artículo 60 de la LAASSP). El 26 de octubre de 2016, el número de proveedores sancionados y excluidos ascendió a 1,236 (y el número de sancionados fue de 321). Tras la publicación de los decretos, el Directorio especifica el motivo de la sanción o exclusión, el importe de la sanción, así como la duración de la exclusión. Desde entonces, los usuarios tienen la posibilidad de buscar proveedores sancionados, por secretaría y entidad (o directamente por proveedor y contratista). La especificidad de la lista actual de proveedores sancionados y excluidos consiste en que muestra a todos los proveedores que alguna vez han sido sancionados o excluidos, es decir, no son borrados de la lista una vez pagada la sanción o finalizada la exclusión temporaria.

La publicación de los proveedores sancionados contribuye a incrementar la transparencia del sistema de contratación pública y tiene el potencial de luchar contra la corrupción e incrementar o restaurar la confianza en la contratación pública. Los funcionarios de contratación pública, así como los ciudadanos, deben utilizar la información al máximo cuando administren y/o monitoreen los procesos de contratación pública. La base de datos también puede ser utilizada para analizar las tendencias en el tipo de sanciones y vincularlos a secretarías o entidades específicas. Al mismo tiempo, México necesitaría asegurar que los proveedores y contratistas incluidos en esta lista tengan la posibilidad emprender la autodepuración de su empresa y atribuirles el pleno derecho a participar en futuros procesos de contratación pública, una vez que hayan pagado la multa o sanción, y una vez finalizado el período de exclusión. En efecto, se debe garantizar que, en el futuro, las empresas no resulten desfavorecidas en los procesos de contratación pública, basados en la información contenida en la lista. Como se ha subrayado en el informe de la OCDE *Combate a la Manipulación de Ofertas en Contrataciones Públicas en México - Un informe analítico de la Secretaría en el cumplimiento de las normas de la OCDE de Legislación sobre Contratación, Reglamentos y Prácticas en la CFE*, también sería necesario que la SFP buscara la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) acerca de las consecuencias competitivas de exclusiones, y acatará su dictamen. Los organismos, que dependen de bienes y servicios suministrados por los individuos y las empresas sancionados, también deberían ser consultados (OECD, 2015d). Finalmente, se debe destacar que existían dos sitios web en el momento de realizar este análisis: una página comienza con "*proveedores y contratistas sancionados*" y la otra con "*directorio sancionados*". México necesita asegurarse de publicar una sola lista de proveedores sancionados, para no confundir a los usuarios.

### Recuadro 8.8. Políticas de inhabilitación en la contratación pública

Las violaciones de la integridad pueden llevar a las empresas a la exclusión temporal o permanente de la contratación pública. Numerosos países y organizaciones han desarrollado políticas de inhabilitación o exclusión, pero las reglas difieren entre jurisdicciones y organizaciones internacionales, y hay variaciones significativa en los motivos específicos de descalificación (p. ej. Hjelmeng y Soreide, 2014). Conforme a la legislación de la UE, existen reglas obligatorias vigentes de inhabilitación o exclusión en los estados miembros de UE, según las cuales los licitantes, contra quien han sido dictadas condenas judiciales por corrupción, quedan excluidos de futuras licitaciones. En los estados miembros de la UE, las leyes prevén disposiciones de inhabilitación y las autoridades adjudicadores tienen acceso compartido a las bases de datos internas de inhabilitación. Los Bancos Multilaterales de Desarrollo han desarrollado un *Acuerdo de Aplicación Mutua de Decisiones de Inhabilitación* y han hecho pública la lista de empresas e individuos inelegibles para participar en su procesos de licitación. La Recomendación anti soborno de la OCDE, de 2009, insta a las Partes Interesadas de la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales a: "suspender, en un grado adecuado, a las empresas que cometido actos de cohecho de servidores públicos extranjeros, de las competencias para obtener contratos u otros beneficios públicos, incluyendo los contratos públicos y contratos financiados con ayuda oficial al desarrollo y, en la medida en que una de las Partes aplique sanciones de contratación a empresas que cometido actos de cohecho de servidores públicos nacionales, a asegurarse de que las sanciones sean aplicadas de igual manera en el caso de cohecho de servidores públicos extranjeros "(OECD, 2016a).

Si bien la inhabilitación o exclusión ha ganado importante terreno en la última década, particularmente como dispositivo en el combate a la corrupción y como una herramienta para restablecer la confianza en la contratación pública, hace falta una base teórica sólida para estas reglas y su eficacia continua siendo discutida, en términos de acceso, competencia y principios de relación calidad-precio, entre otros. La duración de la inhabilitación y el impacto de medidas de autodepuración (como colaborar con los investigadores y aportar información sobre la infracción) en el fomento de la confianza pública, en las adquisiciones gubernamentales, han sido especialmente discutidos (p. ej. Hjelmeng y Soreide, 2014).

Fuentes: OECD (2016a), *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD, Paris.  
[www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf).

Hjelmeng, E. and T. Soreide (2014), "Debarment in Public Procurement: Rationales and Realization", in G.M. Racca and C. Yukins, *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts*,  
[www.researchgate.net/publication/265550163\\_Debarment\\_in\\_Public\\_Procurement\\_Rationales\\_and\\_Realization](http://www.researchgate.net/publication/265550163_Debarment_in_Public_Procurement_Rationales_and_Realization).

## Mejorar la transparencia y la divulgación de información en procesos de contratación pública

***México debe continuar garantizando un grado adecuado de transparencia en el sistema de contratación pública, en todas las etapas del ciclo de contratación, utilizando y desarrollando aún más el sistema de contratación electrónica CompraNet.***

La integridad y transparencia de los sistemas de contratación pública están estrechamente vinculadas. La transparencia y la divulgación de información, en los procesos de contratación pública contribuyen a identificar, y disminuir, los casos de mala administración, fraude y corrupción, y, por lo tanto, son mecanismos clave de rendición

de cuentas en torno a la integridad. Por lo tanto, la recomendación de la OCDE sobre la integridad pública fomenta la transparencia y la participación de los interesados en todas las etapas del proceso político y del ciclo de normatividad, para promover la rendición de cuentas y el interés público, al promover, por ejemplo, la transparencia y el gobierno abierto, y al permitir, a todas las partes interesadas, incluyendo al sector privado, a la sociedad civil e individuos, el acceso al desarrollo y a la implementación de políticas públicas, así como fomentar una sociedad que incluya a organismos de "perro guardián", grupos de ciudadanos, sindicatos y medios de comunicación independientes (OECD, 2017). La transparencia es también uno de los principios, de la Recomendación de la OCDE sobre la contratación pública, que pide a los licitantes que garanticen un grado adecuado de transparencia en el sistema de contratación pública, en todas las etapas del ciclo de adquisiciones. También recomienda que sus adherentes mejoren los sistemas de contratación pública, mediante el uso de tecnologías digitales, para apoyar la innovación apropiada en contratación electrónica, en todo el ciclo de adquisiciones. Estas tecnologías son herramientas poderosas para garantizar transparencia e integridad (OECD, 2015b). Debe tenerse en cuenta que la transparencia excesiva e innecesaria puede facilitar acuerdos anticompetitivos (OECD, 2015d).

A nivel federal, México ha implementado varias buenas prácticas, sugeridas por la Recomendación OCDE 2015 sobre Contratación pÚblica. Desde 1997, México (SFP) ha venido desarrollando el sistema de contratación electrónica CompraNet A partir de junio de 2011, el registro de procedimientos y documentos de contratación en CompraNet es obligatorio para toda entidad de gobierno, ya sea a nivel federal o estatal, que utilice presupuesto federal en procedimientos de contratación y por un valor que exceda el umbral equivalente a 300 días de salario mínimo. CompraNet contiene información histórica (a partir de junio de 2010) sobre los procedimientos de contrataciones, arrendamientos y servicios. Según el artículo 2 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, LAASSP, CompraNet brinda la siguiente información: programa anual de contrataciones, registro de proveedores, registro de testigos sociales, lista de proveedores sancionados, convocatorias de las licitaciones (e invitaciones restringidas) y sus modificaciones, actas de sesiones de aclaración, registros de solicitudes y apertura de propuestas, testimonios de los testigos sociales, datos relacionados con los contratos y apéndices, adjudicaciones directas, y resoluciones y casos de inconformidad. Su acceso es gratuito (OECD, 2015d) CompraNet también incluye un formulario en línea que da oportunidad al público en general de informar a la SFP acerca de irregularidades (*Portal de quejas y denuncias*).

CompraNet permite no sólo fortalecer la integridad y la transparencia, sino también permite incrementar acceso, eficiencia, evaluación y rendición de cuentas del sistema de contratación pública de México. La adopción de procesos digitales permite mejorar la integridad del sistema de contratación pública, ya que las interacciones cara a cara y otras oportunidades potenciales de corrupción se reducen mediante la transferencia centralizada y automática de datos entre sistemas. Con el fin de asegurar la integridad, así como la continuidad y la privacidad de los negocios, las herramientas de contratación electrónica necesitan ser modulares, flexibles, escalables y seguras (OECD, 2015b). Mientras que el sistema de contratación electrónica de mexicana sea considerado como seguro y esté continuamente actualizado, para incluir innovaciones técnicas, México puede continuar desarrollando su sistema tomando en cuenta las mejores prácticas internacionales (véase Recuadro 8.9). La transparencia está garantizada mediante la divulgación, en tiempo real, de avisos de contratación, detalles y resultados de las ofertas, información de adjudicación y de contratación. Esta información promueve la competencia justa y



abierta, así como la rendición de cuentas, dado que puede ser utilizada por el público en general para rastrear el historial de cada transacción.

### **Recuadro 8.9. El sistema de contratación electrónica Coreano: innovaciones para combatir la corrupción**

En Corea, se ha logrado una notable mejora en la transparencia de la administración de la contratación pública, a partir de los comienzos del 2000, mediante la introducción de un sistema de contratación electrónica completamente integrado, llamado KONEPS, que es obligatorio para todos los organismos públicos.

Para apoyar la integridad, KONEPS opera con cifrado y descifrado digital, basado en el cifrado de Infraestructura de Llave Pública (PKI) y utiliza marca de tiempo para impedir el acceso a concursos fuera de las fechas autorizadas. Para seguir atendiendo la preocupación de que las prácticas ilegales y los actos de colusión podrían ser causados por certificados electrónicos compartidos, Corea ha introducido las "Propuestas Electrónicas con Sensor de Huella Digital" en 2010. En el sistema de "Propuestas Electrónicas con Sensor de Huella Digital", cada usuario puede representar solamente a una empresa, mediante el uso de un token biométrico de seguridad. Las informaciones de las huellas digitales se almacenan únicamente en el token de seguridad del proveedor interesado, evitando así cualquier controversia sobre almacenamiento de información biométrica personal por parte del gobierno. A partir de julio de 2010, se aplicó en todas las licitaciones llevadas a cabo en el sistema de contratación electrónica, por los gobiernos locales y otros organismos públicos, para la contratación de bienes, servicios y proyectos de construcción.

Como una innovación más, el Public Procurement Service (Servicio de Contratación Pública o PPS) ha desarrollado una aplicación virtual de escritorio para garantizar la seguridad del entorno de ofertas electrónicas. Más allá de la necesidad de proteger al KONEPS, la adopción del sistema virtual en computadora personal tiene por objeto atender la preocupación de que el entorno de seguridad varíe entre usuarios, y que los datos de contratación, tales como la información de las ofertas, pudieran ser interceptados por programas maliciosos antes de su transmisión a KONEPS.

Al descargar y utilizar el entorno del virtual en la PC, los funcionarios de licitación y los licitantes participantes crean una separación lógica entre la PC física, utilizada para ejecutar el sistema, y el entorno virtual PC, utilizado para operar KONEPS y transmitir datos. Esto se logra a través de una simulación completa del entorno PC, incluyendo la información de la clave de cifrado de la oferta, que se ejecuta independientemente de la PC física. KONEPS, a través del sistema virtual de PC, ofrece un beneficio adicional de eficiencia, ya que el sistema está optimizado para KONEPS y puede ser utilizado en cualquier sistema capaz de instalar el sistema de PC virtual, eliminando la necesidad de resolver diferencias en los equipo de cómputo de los usuarios. Supervisado y administrado por la Agencia Nacional de Informática e Información, el uso obligatorio del sistema de seguridad virtual mejorada ha sido implementado para todas las notificaciones de licitación a través de KONEPS. A partir de julio de 2015, 94% de los oferentes participantes utilizan el sistema mejorado, y hay planes en marcha para extenderlo a aquellas ofertas que todavía son publicadas por entidades individuales de usuario final.

Estos desarrollos han conducido a un aumento en la confianza del público en el proceso de adquisición. La Comisión Nacional de integridad de Corea lleva a cabo una encuesta regular de integridad de las entidades públicas, y el índice de integridad para el PPS aumentó un 27.2% entre el 2002, año del lanzamiento de KONEPS, y el 2005.

*Fuente:* OECD (2016c), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>.

Para que el sistema de contratación electrónica contribuya a la integridad y transparencia de los sistemas de contratación pública, las herramientas de contratación electrónica deben ser fáciles de usar, adecuadas a su propósito, y consistentes a través de agencias de contratación pública (OECD, 2015b). México ofrece cursos regulares para el uso de CompraNet, en particular dado que el sistema es obligatorio. México necesita asegurar que los funcionarios de contratación pública sepan cómo manejar la plataforma, pero también debe asegurarse de que los proveedores y representantes de la sociedad civil sepan cómo usarla, con el fin de garantizar el acceso, a las licitaciones públicas así como al seguimiento de los procesos de contratación pública, por interesados externos. Se proponen capacitaciones regulares gratuitas a representantes del sector privado (como se anuncia en la Página Web de CompraNet) y en total se llevar a cabo 48 sesiones en 2016. Además de la capacitación propuesta, México ha desarrollado una guía fácil de usar para apoyar el uso de CompraNet (*Guía de apoyo para consultar información en CompraNet*) así como una página web específica dedicada a los licitantes.

Finalmente, los datos sobre los procesos de contratación pública, generados a través del sistema CompraNet, pueden y deben ser utilizados por México para medir el desempeño del sistema de contratación pública (OECD, 2015e). Este es uno de los objetivos de CompraNet-im, el módulo de información e inteligencia de Mercado para las Contrataciones Públicas. El módulo incluye información sobre planes de trabajo anuales de contratación pública, procesos de contratación pública, contratos, proveedores y contratistas, así como indicadores de desempeño de los procesos de contratación pública (65 en total). El acceso a la información es gratuito y no requiere nombre de usuario ni contraseña. La información contenida en este módulo contribuye a la transparencia de la información de la contratación pública, incluso para los interesados externos. Al actualizar y desarrollar el módulo, México querrá asegurarse que los datos publicados sean importantes para las aplicaciones de las partes interesadas (OECD, 2015e) y que sean fáciles de entender.

CompraNet-im también podría proporcionar o enlazar a más información acerca del flujo de fondos públicos, desde el inicio del proceso de elaboración del presupuesto y durante todo el ciclo de contratación pública, para permitir: 1) a los interesados, a entender las prioridades y gastos del gobierno, y 2) a los responsables de formular políticas, organizar estratégicamente las contrataciones (OECD, 2015e). Por ejemplo, podrían desarrollarse vínculos entre CompraNet-im y el Portal de Transparencia Presupuestaria. En el Portal de Transparencia Presupuestaria, incluyendo el módulo en obras públicas (Obra Publica Abierta), podría proporcionarse información sobre montos adquiridos, proveedores y contratistas. Estos vínculos, entre presupuestos y procesos de contratación pública, pueden fomentar la participación y fortalecer la rendición de cuentas y la integridad.

El informe Transparencia Focalizada, publicado el 13 de diciembre de 2016, resume datos significativos y fácil de entender sobre la contratación pública: el número y monto de contratos por método de contratación (para los últimos 6 años) y por categoría de contratación (bienes, obras, servicios, etc.), el número y monto de procesos operados electrónicamente, nacionales e internacionales, y la participación de las PYMES. Los datos presentados en este informe son exhaustivos, pero podrían ir acompañados de información de fondo para que los interesados externos los entiendan e interpreten de una manera más fácil.

***México debe garantizar la integración de la futura plataforma electrónica nacional del SNA con el sistema de contratación electrónica CompraNet para evitar traslapes y permitir cotejar los datos de contratación pública con otras informaciones relevantes.***

Como se mencionó en el capítulo 2 de este Estudio, el Presidente de México ha promulgado la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual establece las disposiciones institucionales y de gobernanza para el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Esta Ley General del SNA establece la Plataforma Digital Nacional. La plataforma, aún por desarrollarse, incluye: una base de datos de activos, de conflicto de intereses y declaraciones de impuestos según la ley de responsabilidades, una base de datos de servidores públicos involucrados en contratos públicos, una base de datos de funcionarios e individuos sancionados; el sistema de información y comunicaciones del SNA y el SNF, una base de datos de quejas públicas relacionadas con la corrupción (administrativa y penal), y una base de datos de los contratos públicos de contratación. Al mismo tiempo, México ha estado trabajando para mejorar su marco de transparencia y de acceso a la información, a través de una gran reforma que crea el Sistema Nacional de Transparencia, llevado y coordinado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, así como por la Plataforma Nacional de Transparencia.

Dado que la Plataforma Digital Nacional procura incluir una base de datos de funcionarios (el registro de servidores públicos de la Administración Pública Federal que participan en los procesos de contratación pública) y una base de datos de contratos de contratación pública, México necesita asegurarse que esté integrada con el sistema de contratación electrónica CompraNet, el cual ya incluye los datos relacionados con contratos y apéndices (véase más arriba). En el desarrollo de la plataforma, México deberá evitar duplicaciones y garantizar su facilidad de uso. Como se sugirió en el capítulo 2, la armonización y alineación de sistemas y bases de datos permitirían la interconectividad entre ellos. Esto facilitaría la cooperación entre entidades y ayudaría en la supervisión y auditoría de actividades. Cuando corresponda, la plataforma deberá vincularse con sistemas de información de contrataciones a nivel estatal.

***México necesita trabajar hacia la implementación de la Norma de Datos de Contratación Abiertos en la contratación pública, conforme a los compromisos asumidos por el Presidente de México en 2015 y 2016.***

Además del desarrollo de CompraNet, México se ha comprometido a implementar la Norma de Datos de Contratación Abiertos (desarrolladas por la Alianza de Gobierno Transparente, AGT), en el área de la contratación pública. Este compromiso fue hecho por el Presidente de México durante la Cumbre de la AGT (ciudad de México, 27-29 de octubre de 2015) y México lo reiteró en el Día Internacional Contra la Corrupción celebrado el 9 de diciembre de 2015 y durante la Cumbre Anticorrupción (Londres, 12 de mayo de 2016). México se comprometió a "trabajar hacia la implementación de la Norma de Datos de Contratación Abiertos, iniciando con grandes proyectos de infraestructura, como una de las primeras prioridades, incluyendo el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, NAICM, de acuerdo a normas mexicanas y "explorar la implementación de contratos de productos farmacéuticos y para la salud " (compromisos del gobierno de México en la Cumbre Anticorrupción de Londres). México también se convirtió en miembro fundador de la Alianza de Contratación 5 (C5) junto con Colombia, Francia, Ucrania y el Reino Unido, y preside la Alianza desde de diciembre de 2016. Esta

alianza es una red de países que buscan implementar con eficacia la Norma de Datos de Contratación Abiertos (*Open Contracting Data Standard* - OCDS) para eliminar la corrupción en los procesos de contratación pública. Este compromiso ha sido incluido en el proyecto de reforma de la regulación relacionada con Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas (LOPSRM), en consonancia con los compromisos del gobierno de México en la Cumbre Anticorrupción de Londres.

Como lo destaca la OCDE en su *Informe de Datos Abiertos Gubernamentales de México: Reutilización de Datos para Impacto e Innovación en el Sector Público*, con su esfuerzo, el gobierno mexicano no sólo establece las bases de mayor supervisión social y auditoría ciudadana de las actividades del gobierno y de los gastos públicos. Su objetivo es también permitir un clima competitivo más transparente e igualitario en el país, construyendo así una base para la creación de valores de datos abiertos, tales como participación ciudadana, rendición pública de cuentas y desarrollo económico (OECD, 2016d). La implementación de la norma OCDS tiene el potencial de fomentar la transparencia del sector público y combatir corrupción y nepotismo en los procesos de contratación pública, siguiendo un enfoque “abierto por defecto” durante el proceso de contratación. También puede reforzar la rendición de cuentas, al proporcionar datos adicionales al público en general sobre los procesos de contratación pública, en particular para los grandes proyectos como el NAICM. Está de conformidad con los principios de la OCDE, *Principios de alto nivel para la integridad, transparencia y un control efectivo de los eventos más importantes y relacionados con las infraestructuras* que demuestran que es más probable que los grandes eventos y grandes proyectos de infraestructura estén más expuestos a los riesgos de uso indebido y malversación de fondos públicos, fraude, corrupción, colusión e ilegalidad en general. Recalca que la apertura hacia el público puede ayudar a hacer frente a las demandas de la sociedad civil de obtener información y reduce las posibles tensiones; se trata asimismo de un control social llevado a cabo por la sociedad civil. Por último, recomienda hacer públicos datos en formato abierto y estandarizado, de manera particularmente resaltada, como por ejemplo en sitios web, para que la información sea fácilmente accesible y reutilizable con eficacia por las partes interesadas (OECD, 2015f).

A partir de octubre de 2016, el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM), ha subido, al portal internet nacional, 208 contratos en formato de datos abiertos, para así satisfacer las nuevas exigencias legislativas y los compromisos dentro de la AGT (Alianza de Gobierno Transparente). México es uno de los pioneros y partidarios importantes de la contratación abierta, y esto constituye un primer paso hacia el cumplimiento de su compromiso con el fortalecimiento de la transparencia y la contratación abierta.

En este esfuerzo, el GACM siguió las normas de contratación abierta con respecto a los elementos de información y al formato en que deben ser publicados. Los usuarios pueden obtener información de estos contratos directamente en el portal [datos.go.mx](http://datos.go.mx) o a través de la página web del GACM. Para ir un paso más allá, el GACM también debe optimizar los datos para hacerlo más inteligibles para el ciudadano promedio, sobre una base continua. De hecho, una plena transparencia implica presentar los datos en diferentes formatos, que resulten convenientes para los diferentes interesados. Por ejemplo, los datos pueden presentarse en un formato simple, agregado y simplificado para el ciudadano promedio, a la vez estando disponibles en formatos desagregados, con suficiente detalle para su análisis técnico, evaluación y participación. La transparencia también implica poner a disposición la información de planeación e implementación de

proyectos, de manera oportuna y precisa, para permitir su análisis, evaluación y seguimiento por las partes interesadas pertinentes. Para lograr estos objetivos, el GACM deberá asegurar que toda la información relevante del contrato, desde las primeras etapas del proceso de concesión hasta la implementación final, sean puestas a disposición, en tiempo real, con el fin de actualizar eficazmente a las partes interesadas y usuarios del sitio web. En segundo lugar, el GACM y la Oficina de Estrategia Digital de la Presidencia podrían permitir una visualización más fácil de la evolución del proyecto y de los contratos relacionados.

Conforme a los compromisos de su Presidente, México debe aplicar la norma OCDS a otros grandes proyectos de infraestructura. Para ello, México puede establecer criterios para la identificación de los proyectos, según su nivel de complejidad y riesgo, incluyendo el costo total y el presupuesto del proyecto, el tamaño y cantidad de recursos, la duración y alcance (tecnológico) y las partes interesadas y el nivel de escrutinio del público en general. Las lecciones aprendidas en el NAICM deben ser tomadas en cuenta al aplicar la norma OCDS a otros grandes proyectos. México también debe que seguir explorando la implementación de la contratación abierta en proyectos de salud y de adquisiciones de productos farmacéuticos, de conformidad con el compromiso asumido durante la Cumbre Anticorrupción de Londres en mayo de 2016.

### **Promover la participación transparente y eficaz de las partes interesadas**

***México debe comprometerse más con el sector privado, para disminuir los riesgos de corrupción en el marco de la contratación pública, por medio de una implementación adecuada de los acuerdos de cooperación con dicho sector, así como de las declaraciones de integridad y del Manifiesto.***

Con el fin de preservar la integridad del sistema de contratación pública, también es fundamental trabajar con agentes externos, en particular con el sector privado. El ciclo de la contratación pública involucra a múltiples agentes y, por lo tanto, la integridad no es un requisito únicamente para los servidores públicos. Tal como se especifica en el capítulo 2 de este Estudio, así como el sector público tiene, por su lado, la responsabilidad de tomar medidas, también la tiene el sector privado. Las empresas privadas a menudo han puesto en marcha un sistema propio de integridad, y muchos países participan con actores del sector privado para inculcar la integridad en la contratación pública. Por ejemplo, las normas de integridad aplicables a empleados del sector público se pueden ampliar para incluir a los actores del sector privado, a través de pactos de integridad (OECD, 2016). La recomendación de la OCDE sobre la contratación pública subraya la necesidad de desarrollar requisitos para controles internos, cumplimiento de medidas y programas anticorrupción para los proveedores, incluyendo un monitoreo apropiado. Destaca la necesidad de que los contratos contengan garantías y medidas de "no corrupción" para verificar la veracidad de las garantías del proveedor de que no ha participado, y no participará, en actos de corrupción con relación al contrato. Según la recomendación de la OCDE, estos programas también deben exigir una adecuada transparencia de la cadena de suministro, para combatir la corrupción en los subcontratos, así como capacitación en materia de integridad al personal del proveedor (OECD, 2015b).

En el marco de los Decretos Presidenciales del 2015, la SFP recibió el mandato de incrementar la colaboración con el sector privado en relación con la transparencia y el combate a la corrupción, así como la participación activa de los ciudadanos en la identificación de procesos y procedimientos vulnerables, mediante el desarrollo de

acuerdos de cooperación con cámaras de comercio y organizaciones de la sociedad civil. A partir de la publicación de los decretos, México ha firmado varios acuerdos de cooperación con cámaras de comercio, tales como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) y entabló discusiones sobre posibles acciones conjuntas con la Cámara Internacional de Comercio (ICC) y el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI).

Estas últimas iniciativas constituyen los primeros pasos para fortalecer la integridad y la transparencia en los procesos de contratación pública, y demuestran la voluntad de las cámaras de comercio de colaborar con los estados de la República, y manifiestan el interés del sector privado en el combate a la corrupción. Sin embargo, México debe asegurar la correcta ejecución de las acciones comunes incluidas en los acuerdos de cooperación mencionados: diagnósticos, estadísticas y otra información relevante que deberá ser compartida; las buenas prácticas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción necesitan ser identificadas y comunicadas; las iniciativas sectoriales, como la iniciativa para fortalecer la supervisión de obras públicas, deberán promoverse; deberán propiciarse los foros de diálogo sobre temas relacionados con integridad, ética pública y prevención de conflictos de interés. Para ello, México debe asegurar un seguimiento eficaz de los acuerdos de cooperación de la SFP, ya sea por la UEEP u otra Dirección General. Además, sería necesario que México se comprometiese aún más con el sector privado, para disminuir los riesgos de corrupción en el marco de la contratación pública, como se mencionó anteriormente.

Los pactos de integridad son una opción para preservar esta en los sistemas de contratación pública. Son esencialmente contratos, entre la entidad de gobierno que ofrece un contrato y las empresas que presenta ofertas, en los cuales las segundas se comprometen a abstenerse de actos de corrupción, colusión y otras prácticas corruptas durante la vigencia del contrato. México ha incluido tales pactos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), en el artículo 29, sección IX. Según la Ley, las autoridades adjudicadoras requieren que los proveedores presenten una declaración de integridad, la cual deje claro que el proveedor no está sujeto a condición legal alguna que le impida verse adjudicado un contrato. Sin embargo, esta declaración no se hace pública. Este instrumento es una buena práctica y está recomendado por la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública y las Directrices de la OCDE en el combate a la manipulación de ofertas, porque logra que los representantes legales de las empresas estén conscientes y sean directamente responsables de toda conducta ilícita (OECD, 2015d). Para reforzar esta herramienta, las declaraciones firmadas de los licitantes podrían publicarse en CompraNet o en cualquier otro sitio web mexicano, con el objetivo de fortalecer la transparencia y el combate a la corrupción (véase más arriba). Refiriéndose al informe de la OCDE, *Combate a la Manipulación de Ofertas en Contrataciones Públicas en México - Un informe analítico del Secretariado sobre el cumplimiento de las normas de la OCDE referentes a la Legislación, Reglamentos y Prácticas de Contratación en la CFE*, sería beneficioso ampliar el compromiso para que el licitante declare que él no ha participado, con otros licitantes, en conductas contrarias a la competencia (p. ej. intercambiando información de sus oferta o discutiendo la estrategia de oferta).

México ha presentado recientemente una nueva herramienta que es parte del Protocolo de Contrataciones Públicas (de este capítulo): el Manifiesto (*Manifiesto que podrán formular los particulares en los procedimientos de contrataciones públicas, de otorgamiento y prorrogación de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones*), para que las personas físicas individuales declaren o nieguen cualquier negocio, trabajo, vínculos

familiares o personales, o relaciones de consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, con servidores públicos especificados en el Protocolo. Según el protocolo, se pide a las personas físicas individuales que llenen dicho manifiesto cada vez que participen en procesos de contratación pública, subvenciones o prórrogas de concesiones, así como subvenciones y extensiones de licencias, permisos y autorizaciones. Cada persona física individual tiene que llenar dicho manifiesto en línea ([www.manifiesto.gob.mx](http://www.manifiesto.gob.mx)) y puede actualizarlo en todo momento. Según el Protocolo, los funcionarios de contratación pública deben verificar toda la información pertinente en el sistema y realizar un seguimiento de cualquier conflicto de interés aparente, con el asesoramiento de UEEPCI, si fuese necesario.

Mientras que la iniciativa de crear dicho Manifiesto es un paso importante hacia la identificación de situaciones de conflictos de interés, los mecanismos introducidos por el Protocolo podrían mejorarse. En primer lugar, sería más eficiente pedir a los proveedores, postores, etc. que completen el manifiesto sólo en caso de conflicto potencial, real y aparente. Para ello, el manifiesto debe proporcionar una definición clara del conflicto de interés (especificando los tres tipos anteriores) conforme a los códigos y normas (véase el capítulo 3). Esto último debe ser complementado por una guía específica para ayudar a los funcionarios de contratación pública, órganos internos de control, proveedores, licitantes, etc. en la operatividad del sistema, así como por la elaboración de un documento de Preguntas Frecuentes y de un centro de coordinación, encargado de asesorar a servidores públicos y actores externos. En el momento de redactar el Estudio, el sitio web no estaba aún en funcionamiento y no se disponía de información sobre los objetivos y la implementación del Manifiesto en el sitio web de la SFP.

Además de las declaraciones de integridad y del Manifiesto, México podría considerar crear el nuevo código de ética y reglas de integridad (o al menos parte de él) sometido a consultores, como en el caso de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos (véase Recuadro 8.10). Como se destacó en la Recomendación de la OCDE, la preservación de la integridad del sistema de contratación pública también requiere capacitar en materia de integridad al personal del proveedor. Por lo tanto, México también puede incluir las necesidades de los proveedores en su futura estrategia de desarrollo de capacidades de integridad en la administración pública (véase más arriba), desarrollando y proponiendo cursos específicos sobre temas relacionados con la integridad y el combate a la corrupción, en el marco de los procesos de contratación pública. Los cursos de capacitación o campañas de información podrían ser desarrollados y llevados a cabo conjuntamente con las cámaras de comercio, con las cuales la SFP ha firmado acuerdos de cooperación (véase más abajo). Finalmente, México podría tener una mayor colaboración con ciertos proveedores, para explorar maneras de animarlos a desarrollar sus propias normas y programas para mejorar la integridad y combatir la corrupción, incluso en el marco de los subcontratos.

### **Recuadro 8.10. Cláusulas de ética de la Cámara de Representantes de los E.E.U.U. para consultores**

Más allá de cláusulas de integridad en los acuerdos con asesores, algunas organizaciones recomiendan considerar a los asesores como empleados y, como tal, requieren que cumplan con el código de conducta y las normas éticas y reglamentos generales del organismo.

**La Cámara de Representantes de los E.E.U.U.**, por ejemplo, somete a los consultores a las cláusulas éticas de la **Cámara**, incluyendo aquellos relativos a la aceptación de regalos, influencia indebida ejercida sobre el consultor, discriminación, etc. (Cámara de Representantes de los E.E.U.U, Comité de Ética, sin fecha) Los consultores están obligados a rendir juramento de confidencialidad antes de tener acceso a información clasificada. Además de estas reglas, también les está prohibido participar en ciertas actividades de cabildeo, tales como cabildeo del comité de contratación sobre cualquier asunto. Los consultores también están sujetos a las reglas de regalos de la **Cámara** que rigen la aceptación de todo lo que tenga valor monetario, tales como servicios, viajes, comidas, boletos, eventos deportivos, espectáculos, etc.

Aunque las reglas de la **Cámara** no requieren que los consultores presenten declaraciones de divulgación financiera, dada la naturaleza a corto plazo de sus servicios, el Comité de Ética recomienda que cada comité, antes de firmar un contrato de consultoría, obtenga información financiera básica sobre la procedencia de los ingresos de la persona, el tipo de ingreso y la tarifa a la cual se le compensa, la identidad de cada cliente para el cual presta servicios, la naturaleza y el valor de cualquier inversión y las obligaciones contraídas por el individuo, que podrían verse afectadas por los servicios prestados al comité. Estas recomendaciones están diseñadas para permitir la supervisión de la conformidad del consultor con las reglas de conflictos de interés.

*Fuente:* OECD (2015c), *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249349-es>.

### ***México necesita asegurar que los diálogos con los proveedores y asociaciones empresariales estén sujetos a la debida imparcialidad, transparencia y garantía de integridad, evitando las reuniones de aclaraciones, cara a cara en el proceso de licitación.***

La Recomendación de la OCDE subraya la necesidad de fomentar la participación transparente y eficaz en los procesos de contratación pública Sugiere a sus adherentes a entablar un diálogo transparente y regular con proveedores y asociaciones empresariales, para presentar objetivos de contratación pública y asegurar una correcta comprensión de los mercados. Según la recomendación, tales interacciones deben estar sujetas a la equidad, transparencia y garantías de integridad, las cuales varían dependiendo de si un proceso activo de contratación está en marcha (OECD, 2015f). Los diálogos, en el marco de los procesos activos de contratación, deberán ser diseñados con el fin de garantizar la integridad, combatir la corrupción y reducir las posibilidades de manipulación de ofertas o colusión. Esto hace eco a las directrices de la OCDE para el Combate a la Manipulación de Ofertas en Contrataciones Públicas (OECD, 2009b) que sugiere, por ejemplo, invitar a los proveedores interesados a dialogar con el organismo de contratación, sobre las especificaciones técnicas y administrativas de la oportunidad de contratación, y evitar conjuntar a proveedores potenciales en reuniones programadas previas a la licitación.

Según el marco legal mexicano de contrataciones públicas, las autoridades adjudicadoras deben tener al menos una junta de aclaraciones en la licitación pública



(artículo 33 de la LAASSP). Durante la junta de aclaraciones, los servidores públicos de las áreas solicitantes y contratantes deben responder a preguntas de los licitantes y mantener minutas de la reunión, que serán publicadas en CompraNet (artículo 33 Bis de la LAASSP). Un sinnúmero de reuniones de aclaración pueden ser programadas, mientras la última Junta de aclaraciones se lleve a cabo por lo menos 6 días antes de la apertura de ofertas. Las reuniones de aclaración pueden tener tres formatos. Pueden ser cara a cara, electrónicas y mixtas. El procedimiento mixto significa que se aceptan solicitudes cara a cara y electrónicas. Las reuniones de aclaración cara a cara y mixtas pueden ser un factor facilitador de manipulación de ofertas, ya que reúnen a competidores interesados en una misma oportunidad de contratación. Las reuniones electrónicas reducen este riesgo al mínimo (OECD, 2015d). En este contexto, México debe explorar la posibilidad de modificar la legislación de contratación pública aplicable. Esto significaría que las reuniones de aclaración serían opcionales, sujetas a que las respuestas electrónicas fueran transmitidas a todos los licitantes potenciales, a través de CompraNet (OECD, 2013).

***México debe seguir brindando oportunidades para la participación directa de los actores externos pertinentes, incluyendo a la sociedad civil, reforzando la eficacia de su programa de testigos sociales.***

La creación de una cultura de transparencia en el sector público no proviene solamente de la divulgación proactiva de información, sino también se logra a través de la participación de los ciudadanos, los expertos y la sociedad civil en el proceso de elaboración de políticas, mediante formas de "control social directo". La Recomendación de la OCDE hace eco de esta declaración y recomienda la provisión de oportunidades directas para la participación abierta, en el sistema de contratación, de las partes interesadas externas pertinentes, con el fin de mejorar la transparencia y la integridad, asegurando un control adecuado, siempre que, en el proceso de contratación, sean mantenidas la confidencialidad, la igualdad de trato y otras obligaciones legales (OECD, 2015b). Esas oportunidades podrían brindarse a través de testigos sociales, generalmente miembros de una organización no gubernamental (ONG), que son invitados a observar una o varias etapas del proceso de adquisición. Los testigos sociales tienen la oportunidad de plantear preocupaciones sobre comportamiento corrupto y proporcionar recomendaciones para incrementar la integridad del proceso. Los testigos sociales son terceros sin conflictos de interés en los procedimientos de contratación, y cuya misión consiste en observar el proceso de licitación, con el fin de mejorar la rendición de cuentas, la legalidad y la transparencia del proceso (OECD, 2015d).

Como la Ley General del SNA prevé un fuerte papel para la sociedad civil en la gobernanza del sistema, el sistema de contratación pública brinda oportunidades a la sociedad civil para participar en los procesos de contratación pública. México ha sido uno de los primeros países de la OCDE en introducir testigos sociales, que son requeridos en todas las etapas de los procedimientos de licitación pública, a partir de ciertos umbrales, desde 2009. A nivel federal, en el año 2015, estos umbrales fueron de MXN 350 millones (unos 23 millones de dólares) para bienes y servicios y 710 millones de pesos (unos 47 millones de dólares) para obras públicas. También pueden participar testigos sociales en las licitaciones públicas por debajo del umbral legal, en procedimientos de adjudicación directa y de convocatoria restringida, si así lo considera apropiado la SFP. Los testigos sociales son seleccionados por la SFP a través de una convocatoria pública (*Convocatoria pública para la selección de personas físicas y morales un registro en el padrón público de testigos sociales*) y los testigos seleccionados entran a un grupo (*Padrón Público de Testigos Sociales*), por un período de 3 años. Sus nombres están siendo publicados en

línea. A partir de octubre de 2016, la SFP tenía registrados 25 testigos sociales para proyectos de contratación pública, seis organizaciones de la Sociedad Civil y 19 personas. Los testigos sociales son certificados y su rendimiento es evaluado por la Secretaría (un desempeño no satisfactorio da lugar a su posible retiro del registro). También son certificados y recompensados por sus servicios. Cuando una entidad federativa requiere la participación de un testigo social, la SFP señala a uno del grupo preseleccionado. Tras su participación en procedimientos de contratación pública, los testigos sociales emiten un informe final, con sus comentarios y recomendaciones sobre el proceso. Estos informes están a disposición del público, a través de la plataforma de contratación electrónica federal mexicana, CompraNet.

Como se mencionó en *el Estudio de la OCDE sobre la Contratación Pública del Instituto Mexicano del Seguro Social: Mejorar la eficiencia e integridad para una mejor atención de la salud*, la SFP señala que "el seguimiento de los procesos de contratación más relevantes del gobierno federal, mediante testigos sociales, ha tenido un impacto en la mejora de los procedimientos de contratación, en virtud de sus contribuciones y experiencia, hasta el punto en que se han convertido en un elemento estratégico para asegurar la transparencia y la credibilidad del sistema de contratación". Un estudio de la OCDE y del Instituto del Banco Mundial (2006) indica que la participación de testigos sociales en los procesos de contrataciones de la Comisión Federal de Electricidad, CFE, había creada en 2006, ahorros de aproximadamente 26 millones de dólares y aumentó el número de licitantes a más del 50% (OECD, 2013). Se considera que el programa de testigos sociales es una buena práctica y está en consonancia con la Recomendación de la OCDE sobre la Contratación Pública. Sin embargo, México también debe tomar en cuenta el riesgo de corrupción al interior de este programa. También existe el riesgo de que los testigos sociales sean sobornados y el riesgo es mayor dado que los nombres e información de contacto de los testigos sociales son publicados en línea y son fácilmente accesibles. Para que el programa de testigos sociales sea eficaz, México podría desarrollar algunos cursos de capacitación específicos para los testigos sociales. Como se sugiere en el informe de la OCDE *Combate a la Manipulación de Ofertas en Contrataciones Públicas en México - Un informe analítico del Secretariado sobre el cumplimiento de las normas de la OCDE referentes a la Legislación, Reglamentos y Prácticas de Contratación en la CFE*, la SFP debe asegurarse de contratar a personas y entidades con la capacitación y experiencia necesarias que les permitan ofrecer asesoramiento competente a los funcionarios de contratación pública. Adicionalmente, deben diseñarse cursos de capacitación para los testigos sociales, enfocados a temas de manipulación de ofertas y cuestiones de competencia (OECD, 2015d). La SFP puede garantizar que las guías relacionadas (*Guía anual de acciones de participación ciudadana*) y las buenas prácticas sean actualizadas.

No queda claro cuáles han sido las acciones llevadas a cabo en México, resultantes de la serie de decretos presidenciales del 2015, que prevén una mayor colaboración, no sólo con el sector privado en relación con la transparencia y el combate a la corrupción, sino también con los ciudadanos en la identificación de procesos y procedimientos vulnerables, mediante el desarrollo de acuerdos de cooperación con cámaras de comercio y organizaciones de la sociedad civil. México podría dar seguimiento a estos compromisos, o aclarar, por lo menos, lo que ha realizado hasta ahora para ponerlos en práctica. El programa de testigos sociales y el desarrollo de un formulario en línea, a que brinda al público en general la oportunidad de reportar irregularidades a la SFP (*Portal de quejas y denuncias*), podrían ser mencionados como dos de las iniciativas.

## Resumen de las Propuestas de acción

Con el fin de garantizar la aplicación de la nueva ley de contratación pública, México podría tomar las medidas siguientes:

### ***Preservar la integridad pública a través de normas generales de conducta y garantías específicas para la contratación***

- México debe asegurar que disposiciones específicas, relacionadas con las contrataciones públicas, sean incluidas en los códigos de las secretarías competentes individuales, las cuales deben actualizar los códigos de su propio organismo conforme al nuevo Código de Ética y Reglas de Integridad.
- En relación con su Protocolo de Contrataciones Públicas, México podría adoptar un enfoque basado mayormente en valores, en lugar de enfatizar los controles, eliminando los requisitos del Protocolo de grabaciones sistemáticas de audio y video de las conversaciones y proporcionando una orientación más clara, para los funcionarios de contrataciones, sobre cómo manejar situaciones de conflictos de interés.
- Mientras que el Registro de Servidores Públicos que Intervienen en Contrataciones es un primer paso positivo para identificar los funcionarios involucrados en el proceso de contratación pública, México ahora debe obtener un mayor provecho de este registro para mejor identificar los riesgos para la integridad en esta área.

### ***Apoyar la implementación de nuevas normas de integridad con la necesaria concientización y con las iniciativas de desarrollo de capacidades.***

- México debe garantizar la aplicación de nuevas iniciativas, como el Protocolo de Contrataciones Públicas y el Registro de Servidores Públicos que Intervienen en Contrataciones, por medio de estrategias de comunicación adecuadas y de asesoramiento a la medida.
- México debe fomentar más la cultura de integridad entre los profesionales de contratación, mediante el desarrollo de una estrategia clara de capacidades de integridad y aplicando programas de capacitación a la medida para los funcionarios de contratación pública.
- Con el fin de preservar la integridad pública, México debe dar hacer públicas las estrategias de administración de riesgos e incrementar la concientización y conocimientos de la fuerza laboral, y de otros actores, de la contratación pública acerca de las estrategias de administración de riesgos.

### ***Garantizar la rendición de cuentas en todo el ciclo de contratación pública, incluyendo el proceso adecuado de denuncia y sanción***

- México podría considerar fortalecer el carácter oportuno y confiable de su sistema de revisión y remediación, para garantizar que las decisiones de contratación puedan ser impugnadas y posible casos de corrupción denunciados.

- México debe garantizar un sistema de sanciones eficaces y aplicables para contrataciones gubernamentales y del sector privado, en relación a los procesos de contratación pública.

### ***Incrementar la transparencia y la divulgación de información en los procesos de contratación pública***

- México debe continuar garantizando un grado adecuado de transparencia en el sistema de contratación pública, en todas las etapas del ciclo de contratación, utilizando y desarrollando aún más el sistema de contratación electrónica CompraNet.
- México debe garantizar la integración de la futura plataforma electrónica nacional del SNA con el sistema de contratación electrónica CompraNet para evitar traslapes y permitir cotejar los datos de la contratación pública con otras informaciones relevantes.
- México necesita trabajar hacia la implementación de la Norma de Datos de Contratación Abiertos en la contratación pública, conforme a los compromisos asumidos por el Presidente de México en 2015 y 2016.

### ***Fomentar la concertación transparente y eficaz con las partes interesadas***

- México debe comprometerse más con el sector privado para disminuir los riesgos de corrupción, en el marco de la contratación pública, por medio de la correcta aplicación de los acuerdos de cooperación con dicho sector, así como con las declaraciones de integridad y con el Manifiesto.
- México necesita asegurar que los diálogos con los proveedores y asociaciones empresariales estén sujetos a la debida imparcialidad, transparencia y garantía de integridad, evitando las reuniones de aclaraciones cara a cara en el proceso de licitación.
- México debe seguir brindando oportunidades para la participación directa de los actores externos pertinentes, incluyendo a la sociedad civil, reforzando la eficacia de su programa de testigos sociales.

## **Notas**

- 1 Al parecer, México está considerando introducir pruebas de polígrafo. Debido al creciente escepticismo acerca de su validez (la mayoría de psicólogos y otros científicos están de acuerdo en que no hay una base suficiente para la validez de las pruebas de polígrafo.” [www.apa.org/research/action/polygraph.aspx](http://www.apa.org/research/action/polygraph.aspx)) y a las consecuencias negativas potenciales, como se explica en las secciones subsiguientes, México debe reconsiderar introducir esta medida, ajustando cuidadosamente sus posibles costos y beneficios.
- 2 <http://reniresp.funcionpublica.gob.mx/ppcapf/consulta/informacion.jsf>.

## Referencias

- Anechiarico, F. & Jacobs, J.B. (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity. How corruption control makes government ineffective*, University of Chicago Press.
- Charness, G and M. Sutter (2012), “Groups Make Better Self-Interested Decisions”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 26/3, pp. 157–76.
- Falk, A., & Kosfeld, M. (2006). The Hidden Costs of Control. *The American Economic Review*, 96(5), 1611-1630.
- Government of South Australia (2016), Procurement Management Framework. Confidentiality and Conflict of Interest, PR115, [http://dpti.sa.gov.au/\\_data/assets/word\\_doc/0016/162322/PR115\\_Confidentiality\\_and\\_Conflict\\_of\\_Interest\\_-\\_Procurement\\_Procedure.docx](http://dpti.sa.gov.au/_data/assets/word_doc/0016/162322/PR115_Confidentiality_and_Conflict_of_Interest_-_Procurement_Procedure.docx) (Consultado el Junio 2016).
- Hjelmeng, E. and T. Soreide (2014), “Debarment in Public Procurement: Rationales and Realization”, in G.M. Racca and C. Yukins, *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts*, [www.researchgate.net/publication/265550163\\_Debarment\\_in\\_Public\\_Procurement\\_Rationales\\_and\\_Realization](http://www.researchgate.net/publication/265550163_Debarment_in_Public_Procurement_Rationales_and_Realization).
- Lambsdorff, J. (2015), *Preventing Corruption by Promoting Trust – Insights from Behavioral Science*. University of Passau, Diskussionsbeitrag Nr. V - 69 – 15.
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris. [www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm](http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm).
- OECD (2016a), *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD, Paris. [www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf).
- OECD (2016b), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- OECD (2016c), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>.
- OECD (2016d), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en>.
- OECD (2015a), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).
- OECD (2015b), *Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris. [www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf).
- OECD (2015c), *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249349-es>.

- OECD (2015d), *Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Mexico – A Secretariat Analytical Report on Compliance with OECD Standards of Procurement Legislation, regulations and Practices in CFE*, OECD, Paris.  
[www.oecd.org/daf/competition/FightingBidRigging-Mexico-CFE-Report-2015.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/FightingBidRigging-Mexico-CFE-Report-2015.pdf)
- OECD (2015e), *Strengthening Regulation and Economic Competition in Public Procurement in Mexico: A Report of Best Practices in Local Public Procurement in Five Mexican States*, OECD, Paris (informe aún no publicado).
- OECD (2015f), *High-level principles for integrity, transparency and effective control of major events and related infrastructures* [www.oecd.org/gov/ethics/High-Level\\_Principles\\_Integrity\\_Transparency\\_Control\\_Events\\_Infrastructures.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/High-Level_Principles_Integrity_Transparency_Control_Events_Infrastructures.pdf)
- OECD (2013), *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security: Enhancing Efficiency and Integrity for Better Health Care*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197480-en>.
- OECD (2009a), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056527-en>.
- OECD (2009b), *OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris.  
[www.oecd.org/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm](http://www.oecd.org/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm)
- OECD-World Bank Institute (2006), *Beyond Public Scrutiny: Stocktaking of Social Accountability in OECD Countries*, The World Bank, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264040052-en>.
- Schikora, Jan. 2010. Bringing the Four-Eyes-Principle to the Lab. Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2010, [www.econstor.eu/dspace/handle/10419/37465](http://www.econstor.eu/dspace/handle/10419/37465), Consultado el 29 noviembre 2015.
- Schulze, G.G. & Frank, B. (2003), *Deterrence versus intrinsic motivation: Experimental evidence on the determinants of corruptibility*. *Economics of Governance*, 4, pp.143–160.
- Thacher Associates (2013), *Tappan Zee Hudson River Crossing Project; Report of the Independent Procurement Integrity Monitor*, [www.newnybridge.com/documents/int-monitor-report.pdf](http://www.newnybridge.com/documents/int-monitor-report.pdf).
- World Bank (2016), *Benchmarking Public Procurement (BPP): Mexico*, World Bank, Washington, [http://bpp.worldbank.org/data/exploreconomies/mexico/2016#bpp\\_plc](http://bpp.worldbank.org/data/exploreconomies/mexico/2016#bpp_plc).

### Referencias adicionales de interés

- Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal [www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/comunes/testigo.htm](http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/comunes/testigo.htm) (Consultado el 21 Octubre 2016).
- Acuerdo por el que se expide el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prorrogos de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, DOF 20-08-2015  
[www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5404567&fecha=20/08/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404567&fecha=20/08/2015) (Consultado el 24 Octubre 2016).

- Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, DOF-20-08-2015 [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015) (Consultado el 24 Octubre 2016).
- Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal, 28 Mayo 2009 (Consultado el 24 diciembre 2016).
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, LAASSP, DOF 10-11-2014 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14\\_101114.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf) (Consultado el 24 Octubre 2016).
- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas, LOPSRM, DOF 13-01-2016 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56\\_130116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_130116.pdf) (Consultado el 24 Octubre 2016).
- Ley Federal Anti-Corrupción en Contrataciones Públicas, DOF 11-06-2012 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFACP\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFACP_180716.pdf) Consultado el 24 Octubre 2016.
- Commitments of the Government of Mexico to the London Anti-Corruption Summit, 2016 [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/522966/Mexico.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522966/Mexico.pdf) (Consultado el 20 Octubre 2016) and Mexico Country Plan: Implementing Anti-Corruption Commitments on Transparency in Public Procurement.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, LFRASP, DOF 18-12-2015 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240_180716.pdf) (Consultado el 24 Octubre 2016).
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, DOF 09-05-2016 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf) (Consultado el 26 Octubre 2016).
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, DOF 18-07-2016 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf) (Consultado el 24 Octubre 2016).
- Datos Abiertos del Gobierno de la República (Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México) <http://datos.gob.mx/busca/organization/gacm> (Consultado el 24 Octubre 2016).
- Registro de Servidores públicos de la Administración Pública Federal que intervienen en procedimientos de contrataciones públicas, el otorgamiento de licencias, permisos, concesiones y autorizaciones, así como en la enajenación de bienes muebles de la administración pública federal y en la asignación y emisión de dictámenes en materia de avalúos y justipreciación de rentas <http://reniresp.funcionpublica.gob.mx/ppcapf/consulta/informacion.jsf> (Consultado el 24 Octubre 2016).

## *Anexo 8.1.*

### **Los principios de integridad, rendición de cuentas, transparencia y participación de la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE (2015)**

#### **El Principio de Integridad**

**RECOMIENDA** que los Adherentes preserven la integridad del sistema de contratación pública, mediante normas generales y salvaguardas específicas de contratación.

Con este fin, los Adherentes deben:

**i) Exigir estándares elevados de integridad para todos los interesados en el ciclo de contratación.** Podrían ampliarse (p. ej. a través de pactos de integridad) las normas plasmadas en marcos de integridad o códigos de conducta aplicables a los empleados del sector público (como en la gestión de conflictos de interés, divulgación de información u otras normas de conducta profesional).

**ii) Implementar herramientas generalizadas de integridad en el sector público y adaptarlas a los riesgos específicos del ciclo de contratación, según sea necesario** (p. ej. los riesgos mayores intensificados en la interacción público-privada y en la responsabilidad fiduciaria en la contratación pública).

**iii) Desarrollar programas de capacitación en materia de integridad para el personal de contratación,** tanto público como privado, para crear conciencia sobre los riesgos para la integridad, tales como corrupción, fraude, colusión, y discriminación, para desarrollar el conocimiento sobre las formas de contrarrestar estos riesgos y para promover una cultura de integridad para evitar la corrupción.

**iv) Desarrollar requisitos para controles internos, medidas de cumplimiento y programas anticorrupción para proveedores, incluyendo el monitoreo apropiado.** Los contratos públicos deben contener garantías de "sin corrupción" y medidas para verificar la veracidad de las garantías de los proveedores en el sentido de que no han participado, y no participarán, en actos de corrupción en relación con el contrato. Tales programas también deben exigir transparencia en la cadena de suministro apropiada, para luchar contra la corrupción en los subcontratos, y deben exigir requisitos de capacitación en materia de integridad para el personal del proveedor.

#### **El principio de rendición de cuentas**

**RECOMIENDA** que los Adherentes apliquen mecanismos de supervisión y control para apoyar la rendición de cuentas en todo el ciclo de contratación pública, incluyendo procesos adecuados de denuncia y sanciones.

Con este fin, los Adherentes deben:

**i) Establecer líneas claras de supervisión del ciclo de contratación pública** para garantizar que las cadenas de responsabilidad sean claras, que los mecanismos de supervisión hayan sido creados y que los niveles de autoridad designados para la aprobación de los gastos y la aprobación de hitos clave en la contratación estén bien definidos. Las reglas para justificar y aprobar las excepciones a los procedimientos de contratación pública deberán ser integrales y claras, como en los casos de limitar a la competencia.

**ii) Desarrollar un sistema de sanciones eficaces y aplicables** para los participantes en las contrataciones del gobierno y del sector privado, proporcionales a la gravedad de la infracción, para una disuasión adecuada, sin crear temor indebido a las consecuencias o aversión al riesgo en el personal de contratación o en la comunidad de proveedores.

**iii) Manejar las quejas de manera justa, oportuna y transparente** mediante el establecimiento de cursos de acción eficaces, para desafiar las decisiones de contratación, corregir los defectos, evitar irregularidades y fomentar la confianza de los licitantes, incluyendo a competidores extranjeros, en la integridad e imparcialidad del sistema de contratación pública. Una revisión independiente y reparaciones adecuadas son aspectos claves adicionales de un sistema de quejas eficaz.

**iv) Garantizar que los controles internos (incluyendo controles financieros, de auditoría interna y de gestión), y los controles externos y auditorías, estén coordinados, dotados de los recursos suficientes e integrados, para asegurar:**



1. El monitoreo del funcionamiento del sistema de contratación pública.
2. Informes confiables, cumplimiento de las leyes y regulaciones, y canales claros para reportar, a las autoridades competentes, sospechas creíbles de violaciones a dichas leyes y reglamentos, sin temor a represalias.
3. La aplicación consistente de leyes de contratación, normas y políticas.
4. Una reducción en la duplicación y una supervisión adecuada, conforme a decisiones nacionales; y
5. Evaluación ex-post independiente y, en su caso, informar a los organismos de supervisión correspondientes.

#### **El principio de transparencia**

**RECOMIENDA** que los Adherentes garanticen un grado adecuado de transparencia del sistema de contratación pública, en todas las etapas del ciclo de compras.

Con este fin, los Adherentes deben:

**i) Promover el trato justo y equitativo a los proveedores potenciales, proporcionando un grado adecuado y oportuno de transparencia en cada fase del ciclo de contratación pública**, teniendo en cuenta las necesidades legítimas de protección de secretos comerciales, información propietaria y otras preocupaciones de privacidad, así como la necesidad de evitar información que pueda ser utilizada por proveedores interesados para distorsionar la competencia en el proceso de contratación. Adicionalmente, se debe requerir de los proveedores la transparencia apropiada en las relaciones de subcontratación.

**ii) Permitir libre acceso, a la información de contrataciones públicas, mediante un portal en línea, para todos los interesados, incluyendo proveedores potenciales nacionales y extranjeros, sociedad civil y público en general**, en particular en lo relacionado con el sistema de contratación pública (p. ej. marcos institucionales, leyes y reglamentos), la contratación específica (previsiones de contratación, concursos, avisos de adjudicación) y el desempeño del sistema de contratación pública (p. ej. pruebas comparativas, monitoreo de resultados). Los datos publicados deben ser significativos, para ser utilizados por los interesados.

**iii) Asegurar la visibilidad del flujo de fondos públicos, desde el inicio del proceso de elaboración del presupuesto y durante todo el ciclo de contratación pública** para permitir (i) a los interesados, a entender las prioridades y gastos del gobierno, y (ii) a los responsables de formular políticas, organizar estratégicamente las contrataciones.

#### **El principio de participación**

**RECOMIENDA** que los Adherentes promuevan la participación transparente y eficaz de las partes interesadas

Con este fin, los Adherentes deben:

**i) Desarrollar y seguir un proceso estándar al formular cambios en el sistema de contratación pública**. Este proceso estándar debe promover las consultas públicas, solicitar comentarios del sector privado y de la sociedad civil, garantizar la publicación de los resultados de la fase de consulta y explicar las opciones seleccionadas, todo de manera transparente.

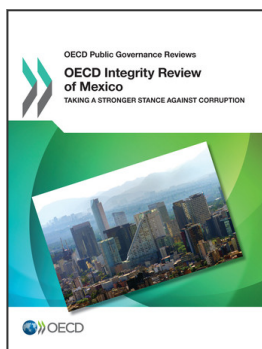
**ii) Entablar diálogos transparentes, y de manera regular, con proveedores y asociaciones empresariales, para presentar objetivos de contratación pública y asegurar una correcta comprensión de los mercados**. Una comunicación efectiva debe ser llevada a cabo, para ofrecer a los proveedores potenciales una mejor comprensión de las necesidades del país y proporcionar a los compradores del gobierno la información necesaria para desarrollar bases de licitación más eficaces, al tener una mejor comprensión de las capacidades del mercado. Estas interacciones deben estar sujetas a la equidad, transparencia y garantías de integridad, las cuales varían dependiendo de si un proceso activo de adquisición está en marcha. Estas interacciones también deben adaptarse para que las empresas extranjeras participantes en las licitaciones reciban información transparente y eficaz.

**iii) Brindar oportunidades para la participación directa de las partes interesadas externas pertinentes** en el sistema de contratación, con el fin de mejorar la transparencia y la integridad, asegurando un control adecuado, siempre que, en el proceso de contratación, sean mantenidas la confidencialidad, la igualdad de trato y otras obligaciones legales

*Fuente:* OECD (2015), *Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris.

[www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf)





**From:**  
**OECD Integrity Review of Mexico**  
Taking a Stronger Stance Against Corruption

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/9789264273207-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2017), “Contratación pública transparente en México: garantizando la integridad y la relación calidad-precio”, in *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264280687-10-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).