

## Capítulo 4

### Mejorar la integridad y la transparencia en los procesos de contratación del proyecto del NAICM

*La experiencia mundial ha demostrado que los proyectos de infraestructura son especialmente vulnerables a la corrupción, debido en gran parte a las cuantiosas sumas implicadas y a la complejidad del sector. La construcción del nuevo aeropuerto de México no está exenta de este riesgo; sin embargo, en México no se ha puesto en marcha estrategia integral alguna para evitarlo.*

*A pesar de las medidas recientes que instituyó el Gobierno mexicano para promover la integridad en el sector público y reforzar la lucha contra la corrupción, queda mucho por hacer en el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (GACM), la entidad responsable de la construcción del aeropuerto. Esto pone en alto riesgo la credibilidad y la eficacia del proyecto.*

*En este capítulo se evalúa la vulnerabilidad del GACM y sus procesos de contratación a la corrupción, y se aportan opciones de política pública y las buenas prácticas de los países de la OCDE para mitigar los riesgos y evitar la corrupción en la construcción del aeropuerto.*

## Es indispensable concientizar sobre los riesgos de corrupción para el éxito de la construcción del aeropuerto

### *Los proyectos de infraestructura son especialmente vulnerables a la corrupción y la gestión deficiente*

El sector de infraestructura, en particular, es vulnerable a la corrupción y al abuso de influencia por la amplia discrecionalidad de los funcionarios públicos sobre las decisiones de inversión, las múltiples etapas, las cuantiosas sumas de dinero y los actores involucrados, incluyendo funcionarios públicos electos y no electos, cabilderos, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos gremiales, autoridades, contratistas, consultores, ingenieros y proveedores.

El ciclo de la inversión pública es vulnerable a la corrupción en todas sus formas y en distintas etapas, bien sea que se abuse de la influencia que se tiene o que el proyecto de inversión sea presa de intereses específicos, conflicto de intereses o soborno. La etapa de evaluación de necesidades y la selección del proyecto es decisiva, ya que marca la pauta para todo el proyecto de construcción, y puede abrir oportunidades para la corrupción en etapas posteriores. Es perjudicial, en particular, porque puede desviar fondos públicos a proyectos con pocas ventajas sociales y baja rentabilidad, así como favorecer nuevas construcciones a costa del mantenimiento (Kenny, 2009).

En la etapa de diseño del proyecto y la de implementación o ejecución a menudo la corrupción aparece en forma de soborno (influir en el trámite de los documentos de licitación para obtener un contrato, etcétera), favoritismo hacia determinados oferentes, conflictos de interés, fraude, colusión o carteles. En este contexto, se reconoce a la contratación pública como una de las actividades gubernamentales más vulnerables a la corrupción, en vista de las estrechas interacciones entre representantes públicos y privados con niveles discrecionales relativamente altos, así como importantes implicaciones financieras.

Los pasos posteriores a la adjudicación propiamente dicha del contrato son tan vulnerables a la corrupción como las etapas previas del ciclo, y es indispensable establecer mecanismos para garantizar que el contrato se ejecute correctamente, sin cambios de costos o de nivel de calidad. La corrupción durante la etapa de ejecución o implementación del proyecto puede arrojar como resultado una infraestructura de mala calidad y deficiencias en la construcción. Eso generará costos de mantenimiento adicionales en etapas posteriores, o en un futuro próximo, y, por consiguiente, reducirá considerablemente la tasa de rentabilidad económica (Kenny, 2009).

Por último, la etapa de evaluación también puede ser terreno fértil para prácticas corruptas que encubran abusos y fraudes cometidos con anterioridad. Durante esta etapa, los contratistas, evaluadores y funcionarios públicos pueden tergiversar las actividades y los resultados mediante discrepancias en la información financiera, incumplimiento de las normas y condiciones financieras y no financieras, y rendimiento deficiente.

### *La corrupción causa costos altos y ejerce efectos importantes sobre la sociedad*

La corrupción es difícil de medir y cuantificar; en consecuencia, calcular los costos de esas prácticas sigue siendo un reto. La corrupción en el sector de la construcción es considerable y costosa; se calcula que el costo general promedio de la corrupción en infraestructura, exclusivamente por sobornos, oscila entre 5% y 20% de la inversión (Kenny, 2009). Transparencia Internacional, la OCDE y la Sociedad Estadounidense de Ingenieros Civiles calculan que los costos de la corrupción ascienden a entre 10% y 30% de la inversión

en infraestructura pública (Hawkins, 2013). Según otros estimados, “las pérdidas anuales en la construcción mundial por gestión deficiente, ineficiencia y corrupción podrían llegar a USD 2.5 billones para 2020” (COST, 2012).

En efecto, la corrupción es muy costosa. Los costos directos incluyen transferencias de sobornos, mayores gastos, escasez de servicios indispensables, menor calidad y asignación indebida de recursos públicos (OCDE, 2015). Cuando hay pago de sobornos que forman parte del proceso de inversión, quienes hacen esos pagos buscan recuperar su costo de varias maneras: inflan los precios, facturan trabajo no realizado, no cumplen con las normas contractuales, reducen la calidad del trabajo o usan materiales inferiores. Una de las consecuencias comunes de la corrupción en el sector de infraestructura es la compra de materiales de menor calidad para compensar la parte del presupuesto utilizada para sobornar a los funcionarios. En las situaciones más extremas, construir infraestructura de menor calidad puede tener consecuencias mortales, como el derrumbe de un edificio o de un puente. Una consecuencia menos trágica de una infraestructura de baja calidad es la molestia diaria de recorrer una carretera demasiado angosta. El material de mala calidad acarrea costos altos a la larga, ya que se requerirá trabajo de mantenimiento antes de lo usual y con mayor regularidad.

Una de las consecuencias más graves de la corrupción en infraestructura es elegir proyectos que sean “elefantes blancos” durante la etapa de valoración. El término “elefantes blancos” se aplica a proyectos de infraestructura muy costosos sin un uso social en particular, y a menudo con tasas de rentabilidad negativas (Wells, 2015).

Es más, los costos de la ineficiencia en el gasto público en infraestructura no son solo de índole económica. La evidencia de despilfarro de los recursos públicos puede costarle muy caro a los gobiernos en pérdida de credibilidad y confianza por parte de la ciudadanía. A los gobiernos se les confía gastar el dinero de los contribuyentes con eficiencia, y destinarlo al bienestar económico y social de la economía y de la sociedad. En vista del margen fiscal cada vez más reducido que muchos gobiernos afrontan, las decisiones de gasto en infraestructura que no se basan en la evaluación estricta de una necesidad y en un análisis de costo-beneficio pueden perjudicar los presupuestos de los gobiernos y también la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Por consiguiente, promover la integridad en el ciclo de contratación contribuye a bajar los costos generales de construcción y operación, y alentar inversiones eficientes. Al reconocer estos riesgos, México reforzó recientemente su marco jurídico para contrarrestar la corrupción, sobre todo durante el proceso de contratación.

### ***Esfuerzos recientes para contrarrestar la corrupción conforme al marco jurídico mexicano***

El marco jurídico mexicano aplicable a la contratación pública se basa principalmente en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y en la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas (LOPSRM). Aunque ambas leyes incluyen diversos requisitos y normas para estructurar y orientar las actividades de contratación pública, no abordan de manera específica los temas de integridad ni riesgos de corrupción.

La sanción administrativa a los servidores públicos que participan en prácticas corruptas está contemplada principalmente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP). El objetivo de este instrumento es aumentar la legalidad y la integridad del desempeño de los servidores públicos en sus obligaciones administrativas, al establecer las faltas administrativas, el procedimiento para emprender acción legal, así como

la modalidad y la magnitud de la sanción que se les impondrá. Expresamente, la LFRASP prohíbe a los funcionarios de adquisiciones:

- Celebrar contratos con cualquier persona que desempeñe una función pública o con cualquier empresa en que participe dicha persona
- Celebrar contratos con cualquier persona inhabilitada para ocupar un empleo, cargo o comisión en la administración pública
- Intervenir en cualquier situación que pueda crear un conflicto de intereses personales o comerciales
- Participar en cualquier acto o procedimiento que ponga en riesgo la integridad
- Ejercer cualquier forma de influencia a favor de ex servidores públicos, hasta un año después de que concluyan su función pública
- Inhibir denuncias o trámites de inconformidades (OCDE, 2013a)

Además, y relacionado de manera más específica con el proceso de contratación, México aprobó la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP), que aborda directamente los problemas de corrupción y fraude en la contratación pública (Recuadro 4.1).

Por otra parte, a principios de 2015, el Presidente de México emitió un conjunto de decretos presidenciales para reforzar la integridad del sector público, que se centran primordialmente en la prevención y gestión de los conflictos de interés, incluso la divulgación de un posible conflicto de interés del servidor público y sus familiares en su declaración patrimonial anual. Los decretos presidenciales también exigen la emisión de un Código de Ética para todos los servidores públicos del gobierno federal (véase el Cuadro 4.1 en la siguiente sección) y orientación<sup>1</sup> para los funcionarios de contratación pública al interactuar con los proveedores (Protocolo de actuación de los servidores públicos en contrataciones públicas); la creación de una clasificación y padrón de los funcionarios de contratación,<sup>2</sup> la certificación de los funcionarios de contratación; la publicación en línea de los proveedores sancionados; mayor colaboración con las cámaras de comercio; una ventanilla única electrónica para transacciones con el gobierno que reduzca las posibles oportunidades de soborno, y la creación de una Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés.

#### **Recuadro 4.1. La Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP)**

La Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP), aprobada en junio de 2012, contiene las siguientes disposiciones para atacar los problemas de corrupción y fraude en la contratación pública:

- Las responsabilidades y sanciones que deban imponerse a las personas físicas y morales, mexicanas y extranjeras, por infringir la ley con motivo de su participación en las contrataciones públicas, así como a otras profesiones afines que puedan influir en la integridad del proceso de contratación pública (lo que incluye pero no se limita a los servidores públicos).
- Las personas y entidades mexicanas que participen en actos de corrupción en transacciones comerciales internacionales son igualmente responsables.
- Se consideran infracciones los actos como el uso de influencia, cohecho, colusión, simulaciones, omisión, evasión, presentación de información falsa y falsificación (Artículo 8).

#### Recuadro 4.1. **La Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP) (Continuación)**

- Los castigos por infringir la ley incluyen multas e inhabilitación del sector laboral pertinente por un periodo no menor de tres meses ni mayor de ocho años para las personas físicas, y de tres meses a diez años para las entidades (Artículo 27).
- Declararse culpable y cooperar con la investigación reduce las sanciones hasta en un 50%, si la petición se hace dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del procedimiento administrativo sancionador (Artículos 20 y 31).
- La identidad de los denunciantes debe mantenerse con carácter confidencial (Artículo 10).

Fuente: OECD (2013), *Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197305-en>

### ***La gobernanza de las políticas de integridad en México***

La gobernanza de las políticas de integridad en México está pasando por un periodo de cambio importante. Eso se debe principalmente al *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, que entró en vigor en mayo de 2015 e implicó una reforma constitucional.

Muy en particular, el Artículo 113 Constitucional enmendado presenta el Sistema Nacional Anticorrupción de México, que se enmarca como el mecanismo de coordinación para todas las autoridades de cualquier orden de gobierno responsable de las políticas anticorrupción y del control de los recursos públicos.

La reforma establece dos nuevos actores institucionales que participarán en el combate a la corrupción: en primer lugar, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, cuyo titular será designado por el Senado; en segundo lugar, un Comité de Participación Ciudadana, integrado por cinco ciudadanos de trayectoria distinguida por su contribución a la transparencia, vigilancia o combate a la corrupción.

Al mismo tiempo, la reforma anticorrupción amplía el mandato de dos instituciones existentes: el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). El nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa también será el encargado de resolver las controversias entre la administración pública y los particulares, así como de imponer sanciones a funcionarios públicos por responsabilidades administrativas graves (Artículo 109 [3]).

El Artículo 113 Constitucional enmendado también define la organización del Sistema Nacional Anticorrupción, en virtud del cual un Comité Coordinador agrupará a las siguientes instituciones: la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Consejo de la Judicatura Federal, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI) y el Comité de Participación Ciudadana. El Comité Coordinador será responsable de establecer mecanismos de coordinación, diseñar políticas integrales, gestionar la información pertinente, elaborar un informe anual sobre las actividades generales de combate a la corrupción y el control de los recursos públicos.

## Promover la apertura y una cultura de integridad

### *El GACM necesita crear una cultura de integridad*

Un importante proyecto de infraestructura pública gestionado con integridad y eficiencia puede mandar una fuerte señal a la opinión pública de que el Gobierno gasta el dinero de los contribuyentes con eficiencia, toma sus preocupaciones en serio y se compromete a mejorar las normas de integridad. Sin embargo, a pesar de que México ha reforzado continuamente su marco jurídico y de políticas públicas contra la corrupción, el GACM no promueve de manera activa una cultura de integridad y tampoco ha instituido medidas ni programas de integridad y anticorrupción específicos en su función de contratación, más allá de lo que exige la Ley Federal y las disposiciones federales. En entrevistas con funcionarios de contratación del GACM, mostraron un estricto enfoque en el cumplimiento jurídico y limitada sensibilización a los riesgos de corrupción y las herramientas y mecanismos para moderarlos.

El GACM se beneficiaría mucho al crear conciencia sobre la corrupción y promover una cultura de integridad, en particular en sus procesos de contratación. Los beneficios abarcan tres aspectos: económicos, relacionados con el espíritu de la institución y externos con la sociedad.

Evidentemente, una fuerte cultura institucional de integridad que prevenga con éxito la corrupción ofrece ventajas desde una perspectiva económica. Contribuye a bajar costos de operación ya que los posibles costos en que se incurra por actos de corrupción son múltiples: *i)* los costos reales del soborno; *ii)* el tiempo de personal necesario para mantener ciertos contactos; *iii)* el riesgo de sanciones legales incurridas, y *iv)* el riesgo de daño a la reputación que podría desalentar a futuros proveedores de colaborar con la institución. Sin embargo, la corrupción también tiene un efecto negativo sobre el bienestar del personal. Según una investigación reciente, la repercusión más importante del soborno para una institución es su efecto negativo sobre la motivación de los empleados, en tanto que otros estudios señalan que el cohecho afecta dicha motivación incluso en los casos en que nadie fuera de la institución se entera (Forbes, 2013). Por el contrario, las prácticas y normas éticas claras mejoran la satisfacción laboral al fomentar la confianza entre los empleados, quienes pueden tener la certeza de que su institución actuará de manera expedita y sistemática respecto de las conductas poco éticas verificadas o probadas; asimismo, alientan a los miembros del equipo a expresar sus preocupaciones y comprometerse con normas claras y justas aplicables a todos (CEB, 2015). Una investigación reciente muestra que una cultura de integridad fuerte reduce las conductas indebidas del personal en casi 70% (CEB, 2015).

Es más, promover una cultura de integridad fuerte no es solo beneficioso en el ámbito interno, también puede tener un efecto importante sobre la sociedad en general. Los proyectos de infraestructura de gran envergadura, como el nuevo aeropuerto de México, son muy visibles y ofrecen al Gobierno la oportunidad de mostrar un enfoque innovador y “limpio” que beneficie al interés público.

### *Establecer reglas y normas comunes*

La corrupción y los actos ilícitos pueden deberse a una conducta deshonesto intencional, pero a menudo surgen por ignorancia de las leyes y reglas o como corolario de una cultura institucional. Por consiguiente, establecer normas claras para la conducta que se espera de los funcionarios públicos es la primera medida necesaria. Se ha demostrado que los códigos de conducta son decisivos para promover la integridad en cualquier institución, ya que son un punto de referencia explícito para la conducta y las normas éticas aceptables contra las

cuales el personal y la propia institución deben rendir cuentas. Un código de conducta puede considerarse como una especie de contrato entre los empleados y la institución, así como una declaración para terceros sobre las normas éticas que se esperan y respetan (CCAB, 2014).

En México, según el *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, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés* (DOF, 20/08/2015<sup>3</sup>), cada entidad debe aplicar a sus servidores públicos el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal y tener, entre otros, un código de conducta y un Comité de Ética. De hecho, el GACM incluyó en su Manual de la Institución el Código de Ética para los Servidores Públicos del Gobierno Federal de 2012 y el código de conducta del GACM. El 1º de julio de 2015, el GACM envió por correo electrónico el código de conducta a todo su personal, después de su aprobación por el Comité de Ética. Sin embargo, según las directrices antes mencionadas, el código de conducta debe publicarse en línea e imprimirse. A partir de septiembre de 2015, no es posible encontrar en línea el código de conducta del GACM. Además, el GACM no pudo proporcionar información sobre cómo se elaboró dicho código, ni sobre los funcionarios públicos del GACM que intervinieron en su elaboración.

Además, el código de conducta actual sigue siendo muy general: estipula lo que se espera de los funcionarios públicos en términos generales, citando los valores y normas de la institución (similares a los del código de ética) y no aborda situaciones especiales, por ejemplo, de conflictos de interés o qué hacer en caso de soborno. El código mencionado no hace referencia específica alguna a la contratación pública ni a reglamentar o limitar el uso de información confidencial, o ambos (Cuadro 4.1).

## Cuadro 4.1. Código de ética de los servidores públicos del gobierno federal y código de conducta del GACM

<i>Código de ética de los servidores públicos del gobierno federal</i>	<i>Código de conducta</i>
<b>Principios constitucionales que deben observar todos los servidores públicos en el curso de su trabajo, cargo, comisión o función:</b>	En el cumplimiento de sus obligaciones, los funcionarios públicos del GACM deben comportarse conforme a lo siguiente:
<b>1) Legalidad</b> Los servidores públicos solo hacen lo que las normas estipulan expresamente y siempre someten su actuación a las facultades que las leyes, regulaciones y otras disposiciones jurídicas atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que conocen y acatan las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y obligaciones.	1. Obligación de actuar conforme al marco normativo aplicable a la misión y visión de la institución, en un marco de responsabilidad social.
<b>2) Honradez</b> Los servidores públicos se conducen con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros; tampoco buscan ni aceptan compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización porque son conscientes de que eso compromete sus obligaciones, y que el ejercicio de cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio	2. Proporcionar asistencia a los ciudadanos, guiados por los principios de respeto, eficacia y vocación de servicio.
<b>3) Lealtad</b> Los servidores públicos responden a la confianza que el Estado ha depositado en ellos, tienen el compromiso absoluto de servir a la sociedad y de satisfacer los intereses colectivos por encima de intereses individuales, personales o ajenos al interés y bienestar generales.	3. Cumplir con sus obligaciones con eficiencia y eficacia para lograr los objetivos establecidos.
<b>4) Imparcialidad</b> Los servidores públicos dan a los ciudadanos y a la población en general el mismo tratamiento, sin conceder privilegios o preferencias a organización o persona alguna, ni permiten que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso de tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva.	4. Enmarcar sus acciones dentro de los principios de transparencia y rendición de cuentas.
<b>5) Eficiencia</b> Los servidores públicos actúan conforme a una cultura de servicio orientada a resultados, en todo momento procuran mejorar el desempeño de sus funciones para lograr las metas institucionales según sus responsabilidades y mediante el uso responsable y transparente de los recursos públicos, eliminando cualquier ostentación excesiva y discrecionalidad indebida en su aplicación.	5. Administrar con eficiencia y honestidad los recursos asignados exclusivamente para la consecución de los objetivos del GACM.
<b>Valores que todos los servidores públicos deben anteponer en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o funciones:</b>	
<b>1) Interés público</b> Los servidores públicos actúan buscando siempre la máxima atención a las necesidades y demandas de la sociedad por encima de los intereses y beneficios, ajenos a la satisfacción colectiva.	6. Cumplir con sus obligaciones con honestidad, sin utilizar su posición para tener gratificación, beneficio, ventaja o privilegios.
<b>2) Respeto</b> Los servidores públicos se conducen con austeridad y sin ostentación, dan un trato digno y cordial a todas las personas en general y a sus colegas, superiores y subordinados, tomando en cuenta sus derechos, de modo que se aliente el diálogo civil y la aplicación coordinada de los instrumentos que lleven al entendimiento, a través de la eficiencia y el interés público.	7. Promover un ambiente de comunicación, respeto e igualdad en el que todo mundo pueda desarrollarse de manera integral, sin ser objeto de discriminación.
<b>3) Respetar los derechos humanos</b> Los servidores públicos respetan los derechos humanos, y en el ámbito de sus atribuciones y competencias, los garantizan, promueven y protegen conforme a los principios de: universalidad, que establece que los derechos humanos pertenecen a todos; interdependencia, que significa que los derechos humanos están estrechamente vinculados entre sí; indivisibilidad, que significa que los derechos humanos son complementarios e inseparables, y progresividad, que prevé que los derechos humanos están en constante evolución y bajo ninguna circunstancia se justifica un retroceso en su protección.	8. Buscar continuamente la innovación de los procesos y actividades para ofrecer un mejor servicio y realizar su trabajo con más eficacia.



*Código de ética de los servidores públicos del gobierno federal**Código de conducta***4) Igualdad y no discriminación**

Los servidores públicos prestan servicios a todas las personas sin distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en el origen nacional o étnico, color de la piel, cultura, sexo, género, edad, discapacidades, condición socioeconómica, de salud o jurídica, religión, aspecto físico, características genéticas, situación migratoria, embarazo, idioma, opiniones, preferencia sexual, identidad o filiación política, estado civil, situación familiar, responsabilidades familiares, antecedentes penales o cualquier otra razón.

**5) Igualdad de género**

Los servidores públicos, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, garantizan que tanto hombres como mujeres acceden con las mismas condiciones, posibilidades y oportunidades a los bienes y servicios públicos, programas y beneficios institucionales, y a los empleos, cargos y comisiones gubernamentales.

**6) Entorno cultural y ecológico**

Al realizar sus actividades los servidores públicos evitan la afectación del patrimonio cultural de cualquier nación y de los ecosistemas del planeta; asumen una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente; y en el ejercicio de sus funciones y de acuerdo con sus competencias, promueven en la sociedad la protección y conservación de la cultura y del medio ambiente, como el principal legado para las generaciones futuras.

**7) Integridad**

Los servidores públicos siempre actúan de manera congruente con los principios que deben observarse en el cumplimiento de un empleo, cargo, comisión o función, convencidos del compromiso de ajustar su conducta para que en su desempeño impere una ética que responde al interés público y generen certeza absoluta sobre su conducta en todas las personas con las que se vinculen o que observen su actuación.

**8) Cooperación**

Los servidores públicos trabajan juntos y promueven el trabajo en equipo para la consecución de los objetivos comunes de los planes y programas de gobierno, generando así una plena vocación de servicio público para el beneficio de la comunidad y la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

**9) Liderazgo**

Los servidores públicos son guía, ejemplo y promotores del Código de Ética y las Normas de Integridad; en el ejercicio de sus funciones fomentan y aplican los principios que la Constitución y la ley les imponen, así como aquellos valores adicionales que por su importancia son intrínsecos en el servicio público.

**10) Transparencia**

En el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos protegen los datos personales que tienen en custodia, favorecen el principio de divulgación máxima de la información pública, atendiendo con diligencia los requerimientos de acceso y proporcionando la documentación que generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan; y en el ámbito de su competencia, difunden de manera proactiva la información gubernamental como un elemento que genera valor para la sociedad y promueve un gobierno abierto.

**11) Rendición de cuentas**

Los servidores públicos asumen plenamente su responsabilidad ante la sociedad y sus autoridades por el ejercicio de su empleo, cargo o comisión; informan, explican y justifican sus decisiones y actos, y están sujetos a un sistema de sanciones, evaluación y escrutinio público de sus funciones por parte de la ciudadanía.

*Fuente:* Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015) y el *Manual de Organización de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria Denominada Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.*

El GACM podría volver a redactar su actual código de conducta tomando en cuenta que en este se tendrá que: *i*) explicar al personal y socios del GACM lo que se espera de ellos en cuanto a conducta; *ii*) contribuir a reforzar la integridad en la cultura de la institución al establecer nuevas normas; y *iii*) proporcionar un marco disciplinario para sancionar las conductas que se aparten de la norma. Por ejemplo, un código de conducta integral podría incluir:

1. La misión clara de la institución, así como sus valores y principios y los vínculos con las normas de conducta profesional
2. Directrices visibles sobre probidad
3. Definiciones claras sobre lo que constituye un riesgo de corrupción
4. Lineamientos sobre cómo los servidores públicos podrían resolver dilemas éticos, prejuicios y áreas poco definidas (“zonas grises”) con las que se topan en el trabajo diario
5. Sanciones por infracciones a la integridad, incluidas las administrativas, disciplinarias y penales

Es más, al reconocer que los funcionarios de contratación tienen una responsabilidad importante de mantener la integridad y garantizar el uso adecuado de los recursos públicos, el GACM podría elaborar normas concretas para esos funcionarios; por ejemplo, mediante un código de conducta específico, como se realiza en otros países de la OCDE, entre ellos Canadá (Recuadro 4.2) o España (Recuadro 4.3).

#### Recuadro 4.2. Código de conducta para la contratación en Canadá

El Gobierno de Canadá es responsable de mantener la confianza de la comunidad de proveedores y público canadienses en el sistema de contratación, al hacer las adquisiciones en forma responsable, ética y transparente.

El Código de Conducta para la Contratación ayudará al Gobierno a cumplir su compromiso de reformar la contratación pública, garantizar mayor transparencia, rendición de cuentas y las normas más altas de conducta ética. El Código consolida los actuales requerimientos jurídicos, normativos y de política pública del gobierno en una declaración concisa y transparente de las expectativas del Gobierno sobre sus empleados y proveedores.

El Código de Conducta para la Contratación proporciona a todos los participantes en el proceso de contratación —servidores públicos y proveedores por igual— una declaración clara de las expectativas mutuas para asegurar un entendimiento básico común entre todos los que participan en la contratación.

El código refleja la política del Gobierno de Canadá y está enmarcado por los principios establecidos en la Ley de Administración Financiera y la Ley Federal de Rendición de Cuentas. Consolida las medidas del gobierno federal sobre conflictos de interés, medidas posteriores al empleo y combate a la corrupción, así como otros requerimientos legislativos y de política pública relacionados de manera específica con la contratación. El código se propone resumir la ley existente al proporcionar un punto de referencia único para las principales responsabilidades y obligaciones tanto de los servidores públicos como de los proveedores. Además, describe las quejas de estos y las garantías procesales.

El Gobierno espera que todos los involucrados en el proceso de contratación acaten las disposiciones de este código.

*Fuente:* Public Works and Government Services Canada (PWGSC), *The Code of Conduct for Procurement*, [www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html](http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html) (consultado el 17 de junio de 2015).

### Recuadro 4.3. Principios y Código de Conducta para la Contratación en España

Con el objetivo de contribuir a la excelencia en las actividades administrativas en el área de contratación, la Oficina de Supervisión y Evaluación de la Contratación Pública compiló en este código los principios básicos y las buenas prácticas que ya se han integrado en las actividades cotidianas de los ministerios de la Administración de la Generalidad de Cataluña y las entidades que forman parte del sector público. También contiene nuevo material para establecer el código de conducta y recomendaciones, aportado por el Grupo de Trabajo para la Promoción y Mejora de los Procesos de Contratación, constituido dentro de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña, la Oficina Antifraude de Cataluña, la Autoridad Catalana de la Competencia, la Asociación de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local Catalana, así como organizaciones empresariales y sindicales. El objetivo del código es consolidar el código de ética en la contratación como parte de la cultura y los valores de los órganos de contratación. La buena práctica de la contratación incluida en el Código se estructura en las siguientes secciones:

1. La especificación de los principios básicos y los valores éticos que deben regir el proceso de contratación
2. La identificación de conductas de interés específicas con miras a redactar las directrices que deben seguirse en una variedad de posibles circunstancias específicas reales
3. La especificación de las prácticas contractuales especialmente interesantes
4. La sensibilización, capacitación y verificación del compromiso ético

Con la creación del Comité de Ética en la Contratación de la Generalidad de Cataluña, integrado por representantes de los ministerios y entidades de la Generalidad y adscrito al Departamento de Presidencia, se llevará a cabo el seguimiento y actualización continuos del Código en la Administración de la Generalidad y las entidades del sector público.

*Fuente: Principles and Code of Conduct for Procurement, Codi de principis i conductes recomanables en la contractació pública, [http://transparencia.gencat.cat/en/indicadors/contractacions\\_serveis/contractacio/codi\\_de\\_principis\\_i\\_conductes\\_recomanables\\_en\\_la\\_contractacio\\_publica/](http://transparencia.gencat.cat/en/indicadors/contractacions_serveis/contractacio/codi_de_principis_i_conductes_recomanables_en_la_contractacio_publica/) (consultado el 17 de junio de 2015).*

### ***Invertir en capacitación y orientación***

La aprobación de un código de conducta tiene un aspecto de comunicación, ya que manda una fuerte señal de que la institución se compromete a observar las normas de integridad más altas, y de la conducta ética que se espera de todos los empleados (Transparencia Internacional, 2014a). Ahora bien, aprobar un código de conducta y normas éticas es un paso necesario pero no basta. Sin apoyo y capacitación, una institución corre el riesgo de hacer de su código una herramienta vacía y en gran medida inútil. Al capacitar en cuestiones de ética e integridad a los funcionarios públicos, y a los funcionarios de contratación en particular, se puede crear conciencia y compromiso con los elementos fundamentales de una cultura de integridad en las instituciones públicas, y adquirir conocimientos al respecto.

El apoyo de la dirección para capacitar en temas de integridad es clave para su éxito y ofrece una fuerte motivación al personal. Ese apoyo debe demostrarse en las acciones del liderazgo que da el ejemplo y asigna los recursos adecuados para la capacitación. La capacitación en ética deberá diseñarse para responder a las necesidades del público previsto y orientarse a la práctica lo más posible, para que los participantes entiendan los principios, los valores y las áreas poco definidas (“zonas grises”) (OCDE, 2013b).

A partir de septiembre de 2015, el GACM no ha proporcionado a su personal o funcionarios de contratación capacitación alguna sobre el código de conducta ni sobre las normas éticas. Eso crea una brecha considerable de conocimientos en cuestiones de integridad en el GACM. Por consiguiente, el GACM podría capacitar a sus funcionarios de contratación en aspectos específicos de integridad, ética y herramientas contra la corrupción, siguiendo la práctica de otros países de la OCDE, como Alemania (Recuadro 4.4) y Francia (Recuadro 4.5).

#### Recuadro 4.4. Capacitación en integridad en Alemania

La Agencia Federal de Adquisiciones es una dependencia del gobierno que administra las compras de 26 distintos organismos federales, fundaciones e instituciones de investigación que son responsabilidad del Ministerio Federal del Interior. Es la segunda agencia de adquisiciones federal más grande, después de la Oficina Federal de Defensa, Tecnología y Contrataciones.

La Agencia de Adquisiciones ha tomado varias medidas para promover la integridad entre su personal, incluyendo el apoyo y asesoría de un funcionario de prevención de la corrupción (“Persona de Contacto para la Prevención de la Corrupción”), la organización de talleres y cursos de capacitación sobre la corrupción y la rotación de sus empleados.

Desde 2001, es obligatorio que el nuevo personal participe en un taller de prevención de la corrupción. En él aprenden acerca de los riesgos de involucrarse en sobornos y de las posibles estrategias del sobornador. Se aborda también cómo comportarse en esas situaciones; por ejemplo, alentándolos para que lo denuncien (“dar el pitazo”). En los talleres se destaca el papel central de los empleados cuya conducta ética es parte esencial en la prevención de la corrupción. Cerca de diez talleres se llevaron a cabo con 190 personas que aportaron comentarios positivos sobre el contenido y la utilidad de la capacitación. La participación en los talleres de la Agencia mediante la “Persona de Contacto para la Prevención de la Corrupción” y del jefe del Departamento de Servicios Centrales demostró a los asistentes que la prevención de la corrupción es una de las prioridades de la agencia. En 2005, el grupo objetivo de los talleres se amplió para incluir no solo un curso de inducción sino también capacitación continua para todo el personal. Desde entonces, se realizan de manera periódica de seis a siete talleres por año, y se capacita aproximadamente a 70 empleados, nuevos y existentes, por año.

Otra medida clave para prevenir la corrupción es la movilización de personal después de un periodo de cinco a ocho años para evitar el contacto prolongado con los proveedores, así como para aumentar la motivación y hacer el trabajo más atractivo. Sin embargo, en la agencia hay aún dificultades para la movilidad de los empleados. Debido al alto nivel de especialización, muchos funcionarios no pueden cambiarse de unidad en la institución, ya que sus conocimientos son indispensables para el trabajo de la unidad. En esos casos se toman otras medidas, por ejemplo, se intensifica el control (de supervisión).

*Fuente:* Federal Procurement Agency, Alemania.

#### Recuadro 4.5. Capacitación especializada para la contratación pública en Francia

El Servicio Central de Prevención de la Corrupción, órgano interministerial adscrito al Ministerio de Justicia de Francia, elaboró material de capacitación para la contratación pública, con el fin de ayudar a los funcionarios a identificar irregularidades y actos de corrupción en la contratación. A continuación se presenta un caso práctico tomado de dicho material, que ilustra las dificultades que enfrentan diversos actores en los distintos pasos del procedimiento. También destaca la dificultad de reunir pruebas de irregularidades y corrupción.

##### El asunto en cuestión

A raíz de una convocatoria abierta a licitar, un licitante no seleccionado presenta una inconformidad ante el alcalde de una comuna; acusa a la comisión licitadora de irregularidades porque su oferta fue inferior a la presentada por el adjudicatario. ¿Cómo debe tratar el alcalde el problema?

##### Etapa 1: Verificar el cumplimiento de los procedimientos de contratación pública

La empresa inconforme es muy conocida y no se le considera “contenciosa”. Por tanto, el alcalde atiende la queja y solicita al servicio de auditoría interna que verifique las condiciones de la adjudicación del contrato; en especial, si el procedimiento acató las regulaciones (la oferta más baja no necesariamente es la mejor) y las convocatorias publicadas en el diario oficial. Por el informe preparado por la comisión licitadora, el alcalde se entera de que, si bien el procedimiento cumplió con las regulaciones, la oferta de la empresa en cuestión había sido ajustada al alza por el servicio técnico responsable de comparar las ofertas. Al parecer, la empresa había omitido ciertas partidas de gastos que se agregaron a su oferta inicial.

##### Etapa 2: Responder al licitante perdedor

El alcalde informa al licitante perdedor exactamente por qué no se eligió su oferta. Sin embargo, a vuelta de correo, recibe una carta señalando que nadie le comunicó a la empresa el cambio hecho en su oferta, el cual, en realidad, era injustificado, ya que el gasto supuestamente omitido de hecho estaba incluido en la oferta bajo otro rubro.

##### Etapa 3: Las sospechas

El servicio de auditoría interna confirma la inconformidad del licitante no seleccionado, y señala que en el informe no se justifica el cambio hecho por el servicio técnico. Agrega que sería difícil que un funcionario con alguna experiencia, por poca que fuera, no se hubiera percatado de que los gastos estaban registrados bajo otro rubro. En seguida, el alcalde solicita a auditoría interna que investigue si el servicio técnico acostumbra hacer esos cambios, si ya ha tramitado ofertas del adjudicatario, y si se han adjudicado contratos a este último con frecuencia. También solicita que verifique los antecedentes de los funcionarios involucrados. ¿Tienen experiencia? ¿Se les ha capacitado? ¿Tienen vínculos con el contratista seleccionado? ¿Podrían haber tenido vínculos con ellos en sus puestos anteriores? ¿Qué hacen sus esposas y sus hijos? La revisión de los expedientes personales de los funcionarios y las acciones de la empresa que ganó el contrato no encuentra nada concluyente: los únicos vínculos entre los funcionarios o sus familias y el adjudicatario son indirectos.

##### Etapa 4: Someter el caso a las autoridades el Ministerio de Justicia

Con sospechas, pero sin pruebas, el alcalde entrega la información para que puedan empezar las investigaciones. Los investigadores ahora tienen que encontrar pruebas de que se haya cometido un delito penal (favoritismo, corrupción, ventaja indebida, entre otros) y, haciendo uso de su autoridad, revisar las cuentas bancarias, celebrar audiencias, vigilancia, etcétera. El caso ahora pasa de la esfera de la normativa de contratación pública a la de los actos penales.

#### Recuadro 4.5. Capacitación especializada para la contratación pública en Francia (*Continuación*)

##### Conclusión

Sin posibilidad de reunir pruebas y sin autoridad para llevar a cabo una investigación exhaustiva o cuestionar a las partes implicadas, el alcalde toma la única decisión dentro de su competencia: hacer una reorganización interna y cambiar las funciones de los dos empleados involucrados. Sin embargo, debe proceder con cautela al dar las razones de su decisión para evitar exponer a personas inocentes a la condena pública, o exponerse él mismo a acusaciones de difamación mientras la investigación penal está en curso.

Decide también que, a partir de esa experiencia, el informe de los servicios técnicos a la comisión licitadora deberá explicar más a fondo sus cálculos y cualquier cambio que haga en las ofertas, e informar sistemáticamente a los licitantes sobre este.

*Fuente:* OECD (2007), *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027510-en>.

#### ***Fortalecer la gobernanza de la integridad dentro del GACM***

De acuerdo con los Lineamientos Generales para el Establecimiento de Acciones Permanentes que Aseguren la Integridad y el Comportamiento Ético de los Servidores Públicos en el Desempeño de sus Funciones, tanto el código de ética como el código de conducta deben ser elaborados entre funcionarios públicos y el Comité de Ética del GACM.

Los Lineamientos Generales estipulan que todas las entidades mexicanas deben constituir un Comité de Ética integrado por el Oficial Mayor como presidente, un secretario ejecutivo y funcionarios públicos. Esos funcionarios deberán ser elegidos por los empleados y tener cuando menos un año de antigüedad en la dependencia en el momento de la elección. El Director General del GACM deberá determinar el número de funcionarios públicos que deben elegirse y su nivel jerárquico, en función de la estructura de la entidad. El Comité de Ética es el órgano de consulta y asesoría encargado de ayudar en la elaboración, aplicación y cumplimiento del código de conducta. Celebró su primera sesión el 1º de julio de 2015, cuando se aprobó el código de conducta, entre otros asuntos.

Un comité de ética como el del Reino Unido (Recuadro 4.6) sería un paso esencial para fortalecer la estructura de integridad del GACM.

Tener a un grupo de empleados o incluso a uno solo plenamente identificado, a cargo de mantener las normas, vigilar su aplicación, organizar los cursos de capacitación, la comunicación sobre el código de conducta y los riesgos de corrupción es una garantía adicional contra la corrupción y la conducta indebida. El GACM podría incrementar, lo más rápido posible, la visibilidad y el reconocimiento del Comité de Ética para lograr una mejor difusión y cumplimiento del código de conducta y la posterior adaptación de normas a los nuevos riesgos.

#### Recuadro 4.6. **Comité de Normas de la Vida Pública, Reino Unido**

El Comité de Normas de la Vida Pública es un órgano consultivo público no ministerial (NDPB, por sus siglas en inglés), patrocinado por la Oficina del Consejo de Ministros. El presidente y los miembros son nombrados por el Primer Ministro. El comité fue constituido en octubre de 1994 por el entonces Primer Ministro, confiriéndole el siguiente mandato: “examinar las preocupaciones actuales sobre las normas de conducta de todos los titulares de cargos públicos, incluidos acuerdos relacionados con actividades financieras y comerciales, y hacer recomendaciones respecto de cualquier cambio en los acuerdos actuales que pudiera ser necesario para asegurar las normas más altas de decoro en la vida pública.”

El Comité de Normas de la Vida Pública (CSPL) asesora al Primer Ministro en materia de normas éticas en todo el sector público en el Reino Unido. Supervisa e informa sobre las cuestiones relativas a las normas de conducta de todos los titulares de cargos públicos.

El Comité es permanente. No solo puede realizar indagaciones en áreas de interés sobre las normas de la vida pública, sino que también puede reexaminar esa área y supervisar en qué grado se han aplicado sus recomendaciones.

*Fuente:* Committee on Standards in Public Life, [www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life](http://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life) (consultado el 13 de junio de 2015).

#### ***Establecer políticas de conflicto de interés para servidores públicos, licitantes y proveedores***

Los proyectos de infraestructura pública, como el nuevo aeropuerto de México, deben servir al interés público y los ciudadanos esperan que todo funcionario público que intervenga en proyectos de este tipo ejerza sus funciones con integridad, en forma justa e imparcial. Por consiguiente, los funcionarios tendrán que garantizar que sus intereses y filiaciones particulares no comprometan su toma de decisiones, por ejemplo, en la adjudicación de contratos.

El GACM no ha formulado una política específica para identificar y gestionar el conflicto de interés de sus funcionarios, lo que crea un riesgo considerable de que se tomen decisiones a favor de individuos y no en el mejor interés del proyecto ni del público. Sería muy provechosa una política integral sobre el conflicto de intereses que observe, por ejemplo, las Directrices y Herramientas de la OCDE para la Gestión de Conflictos de Interés en el Sector Público.

Asimismo, el GACM podría crear un Sistema de Gestión de Contrataciones que enumere las situaciones que se considerarían como un conflicto de interés y ofrezca orientación sobre los pasos a seguir (Recuadro 4.7).

#### Recuadro 4.7. Gestión del conflicto de interés durante la evaluación de ofertas en Australia

El Departamento de Planeación, Transporte e Infraestructura (DPTI, por sus siglas en inglés) del Gobierno de Australia del Sur, a través del Sistema de Gestión de Contrataciones, examina formas de solucionar casos de conflictos de interés posibles y existentes durante el proceso de contratación. Establece que el personal del DPTI debe notificar al presidente de la Comisión de Evaluación en cuanto se percate de alguna situación de aparente conflicto de interés. Aunque un posible conflicto de este tipo no necesariamente impedirá que una persona participe en el proceso de evaluación, se declara y puede evaluarse en forma independiente.

También enumera las situaciones que se considerarían como un importante conflicto de interés del personal respecto de una empresa licitante, incluyendo: *i*) tener una participación accionaria importante en una pequeña empresa privada que presente una oferta; *ii*) tener un pariente inmediato (por ejemplo, hijo, hija, cónyuge o hermano) empleado en una empresa que esté licitando, aunque esa persona no intervenga en la preparación de la oferta; y que de ganar la licitación, tendría un efecto material en la compañía; *iii*) tener un pariente que intervenga en la preparación de la oferta presentada por una empresa; *iv*) mostrar sesgo o parcialidad a favor o en contra de un licitante (por ejemplo, debido a acontecimientos ocurridos durante un contrato anterior); *v*) que una persona, obligada mediante contrato a ayudar al DPTI con la valoración, evalúe a un competidor directo que presente una oferta; *vi*) socializar de manera periódica con un empleado del licitante que intervenga en la preparación de la oferta; *vii*) haber recibido regalos, atenciones o beneficios similares de un licitador en el periodo previo a la convocatoria de la licitación; *viii*) haber dejado de trabajar recientemente con un licitador, o *ix*) considerar una oferta de empleo futuro o algún otro incentivo de un licitante.

*Fuente:* Procurement Management Framework. Confidentiality and Conflict of Interest, PR115, [http://dpti.sa.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0015/114351/PR115Confidentiality\\_and\\_Conflict\\_of\\_Interest.pdf](http://dpti.sa.gov.au/_data/assets/pdf_file/0015/114351/PR115Confidentiality_and_Conflict_of_Interest.pdf), consultado el 16 de junio de 2015.

Es más, en la etapa inicial del proceso de contratación, la verificación del conflicto de interés podría no solo incluir a los funcionarios públicos, sino también aplicarse a los licitantes. Eso ayudará a reducir el riesgo de corrupción y favoritismo en el proceso de contratación. El GACM podría revisar cualquier posible conflicto de interés antes de empezar el proceso de contratación, y los licitantes podrían revelar cualquier posible conflicto de interés que tuvieran con la institución contratante o con otros licitantes (Recuadro 4.8).

#### Recuadro 4.8. Declaraciones de interés financiero y conflictos de interés: estado de Illinois, Estados Unidos

Se requiere que el vendedor, las empresas matrices y los subcontratistas completen con precisión el formato de Declaraciones de Interés Financiero y Conflictos de Interés (“formato”) y lo entreguen. El formato comprende ocho pasos, cada uno de los cuales se completa como se indica en el encabezado y en el texto de la sección. Se considerará que la propuesta u oferta que no incluya este formato no cumple con los requisitos estipulados. El organismo o universidad tomará en cuenta este formato al evaluar la propuesta u oferta o al adjudicar el contrato. El formato se divide en los siguientes ocho pasos:

- Paso 1. Presentación de los documentos justificativos
- Paso 2. Declaración del interés financiero o del Consejo de Administración
- Paso 3. Declaración del cabildero o representante



**Recuadro 4.8. Declaraciones de interés financiero y conflictos de interés: estado de Illinois, Estados Unidos (*Continuación*)**

- Paso 4. Conflictos de interés prohibidos
- Paso 5. Posibles conflictos de interés vinculados con relaciones personales
- Paso 6. Explicación de las respuestas afirmativas
- Paso 7. Posibles conflictos de interés relacionados con procedimientos de inhabilitación y jurídicos
- Paso 8. Declaración de los contratos actuales y pendientes

El requisito de declarar los intereses financieros y conflictos de interés es una obligación permanente. Si las circunstancias cambian y la declaración ya no es exacta, los sujetos deben entregar un formato actualizado. Se requieren formatos diferentes para el vendedor, las empresas matrices y los subcontratistas.

*Fuente:* Financial Disclosures and Conflicts of Interest, State of Illinois, [www.uocpres.uillinois.edu/UserFiles/Servers/Server\\_7758/file/UI/ProjDocs/forms/findisclosure.pdf](http://www.uocpres.uillinois.edu/UserFiles/Servers/Server_7758/file/UI/ProjDocs/forms/findisclosure.pdf) (consultado el 13 de junio de 2015).

Con el fin de evitar los conflictos de interés y garantizar la integridad de los procesos de contratación del GACM, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) elaboró los siguientes prototipos de documentos:

- *Declaración de posible conflicto de interés:* este documento debe ser presentado y firmado por el funcionario público encargado del proceso de contratación.
- *Encuesta sobre prácticas de combate a la corrupción en los contratos de obras públicas:* este documento debe ser completado y firmado por el licitante. Incluye preguntas sobre los conocimientos que se tienen del marco legal anticorrupción; las investigaciones y sanciones al licitante, si se han aplicado; la existencia de una política interna de combate a la corrupción, y el pago de sobornos por parte del licitante para participar en la licitación.
- *Prototipo para la declaración de integridad:* este documento debe ser firmado por el licitante.

Si bien estos documentos son un avance para promover la integridad entre los funcionarios públicos y las empresas, en septiembre de 2015 seguía analizándose si deberían hacerse extensivos a todos los contratos, no solo a las obras públicas. Es importante que estos documentos estén listos antes de la apertura de propuestas. Deben ser obligatorios y estar a disposición del público.

En la prevención eficaz de la corrupción influyen los controles y las políticas puestos en marcha por la institución, así como su cultura y las iniciativas de prevención. La participación activa y el compromiso de los servidores públicos son imperativos para mantener un entorno que estimule la integridad y rechace los actos ilícitos.

***Una cultura orgánica abierta que pueda fomentar la denuncia interna y facilite la detección de altos ilícitos***

En vista de los altos riesgos que implica la construcción del aeropuerto, el GACM podría beneficiarse al aumentar lo más posible las oportunidades de detectar actos ilícitos. Alentar la

denuncia interna puede impedir y disuadir la corrupción, y evitar pérdidas importantes en el proyecto. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que quienes denuncian actos ilícitos no son bien vistos en la mayoría de las instituciones, y son objeto de represalias de directivos y compañeros de trabajo. El riesgo de que haya represalias después de una denuncia puede ser alto en las instituciones donde no se alienta un entorno propicio para ello.

Los denunciantes corren un alto riesgo personal y pueden ser víctimas de diversas medidas de represalia, como despido, marginación profesional, descenso de categoría, pruebas o exámenes médicos y transferencia o reasignación. A todos los que realicen actividades pertinentes para la misión de la organización deberá brindárseles protección en caso de denuncia. Para alentar las denuncias, se requiere contar con mecanismos para presentarlas seguros, claros y conocidos en toda la institución; normas y procedimientos explícitos, y una descripción de la protección que se proporcione a los funcionarios denunciantes para facilitar estos procesos. Además de crear conciencia sobre los procedimientos y canales del proceso de denuncia, es imprescindible establecer lo que constituye una denuncia protegida, y mantener la mayor confidencialidad todo el tiempo (Recuadro 4.9).

**Recuadro 4.9. Conducta denunciable según la definición de la Ley de Divulgación de Interés Público de Australia 2013**

La Ley de Divulgación de Interés Público de Australia 2013 define la conducta denunciable (en Australia o en un país extranjero) como una conducta que infringe la ley, que consiste en una administración inadecuada, que es un abuso de la confianza pública, que genera despilfarro del dinero público, de la propiedad del Estado, de los recursos económicos de una autoridad competente, de la propiedad de una autoridad competente, o la conducta que cause un peligro (o el riesgo de peligro) para la salud o seguridad de una o varias personas o del medio ambiente. Además, la conducta denunciable también incluye los casos en que un funcionario público abuse de su posición como tal, y aquella en que incurra un funcionario público que pudiera, de comprobarse los hechos, dar motivos razonables para tomar medidas disciplinarias en su contra.

*Fuente:* Australia's Public Interest Disclosure Act 2013 Part 2 Division 2 Section 29.

Si el personal se siente cómodo diciendo lo que piensa y confía en que la dirección de la empresa actuará a partir de su denuncia y no tomará represalias, las líneas de comunicación pueden fluir mejor; esto, a su vez, puede fomentar la innovación y moderar los escollos de la gestión de riesgos (CEB, 2015). Los mecanismos pueden constar de líneas directas o sistemas de denuncia electrónica que garanticen la confidencialidad, como los establecidos en Austria (Recuadro 4.10). El GACM podría evaluar la posibilidad de analizar con sus empleados públicos qué canales brindarían confianza para denunciar los actos ilícitos.

#### Recuadro 4.10. Línea directa para denunciantes en Austria

En marzo de 2013, el Ministerio de Justicia instaló una línea directa para denunciantes en la página principal de la Fiscalía contra la Corrupción y los Delitos de Cuello Blanco (*Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption*; WKStA). A partir de septiembre de 2013, se enviaron a la plataforma cerca de 590 notificaciones. Solo 53 de ellas no procedían. La línea directa para denunciantes tiene una etapa de prueba de dos años.

El sitio web para denuncias del Ministerio de Justicia Federal faculta a los investigadores de la Fiscalía contra la Corrupción y los Delitos de Cuello Blanco para ponerse en contacto directo con los denunciantes, garantizándoles el anonimato. En ese caso, el denunciante tiene derecho a decidir si quiere mantenerlo o identificarse ante los investigadores.

*Fuente:* Transparency International (2013), “Whistleblowing in Europe”, [www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Hinweisgebersysteme/EU\\_Whistleblower\\_Report\\_final\\_web.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Hinweisgebersysteme/EU_Whistleblower_Report_final_web.pdf), p. 25; Shoneherr (2013), *Austria: Whistleblower Hotline is Launched Online*, [www.schoenherr.eu/knowledge/knowledge-detail/austria-whistleblower-hotline-is-launched-online/](http://www.schoenherr.eu/knowledge/knowledge-detail/austria-whistleblower-hotline-is-launched-online/).

Del mismo modo, es indispensable proteger a las instituciones contra las denuncias irresponsables y poco éticas — como las denuncias falsas o las que se presentan por resentimiento o competitividad entre los compañeros de trabajo —, ya que el mal uso continuo de este mecanismo podría dañar la reputación y la trayectoria de funcionarios públicos. En tal caso, el GACM podría implementar cursos y programas de capacitación sobre el concepto de integridad y el propósito de las denuncias, con el fin de alentar el uso correcto de esos mecanismos y evitar el indebido.

El Órgano Interno de Control (OIC) del GACM es responsable de asesorar, orientar y proteger a las personas que denuncien actos ilícitos o que hayan presenciado situaciones de conflicto de interés y violaciones a la integridad; sin embargo, como se explica más adelante en este capítulo, no cuenta con un OIC propio, lo que constituye una deficiencia importante.

## Facultar al Órgano Interno de Control

### *Es indispensable un Órgano de Control Interno fuerte y estratégico*

El control interno y la auditoría en proyectos de infraestructura, como la construcción del aeropuerto de México, es esencial debido a los altos riesgos de corrupción asociados a esas actividades. Al igual que el mapeo y la gestión de riesgos de corrupción, el control y las auditorías internos contribuyen a la comprensión general del entorno de riesgo en el que opera el proyecto, y proporcionan las herramientas necesarias para protegerlo contra esos riesgos. Ambos controles de prevención y detección pueden examinar la situación financiera, el desempeño de la dependencia y el cumplimiento de leyes y normas.

Al igual que otras dependencias del gobierno federal mexicano, las funciones de control interno del GACM están sujetas a las normas establecidas por la Secretaría de la Función Pública (SFP). La SFP es responsable de definir las regulaciones gubernamentales internas, entre ellas los procedimientos internos de auditoría y control, para garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de planeación, presupuesto, financiamiento e inversión. Desde esta perspectiva, organiza y coordina el sistema gubernamental de control y evaluación para asegurar la simplificación y estandarización de las metodologías de control interno en todas las entidades federales, y designa al titular del OIC en cada dependencia.

A pesar del papel fundamental del OIC para garantizar la transparencia y la integridad en el proceso y las mejoras continuas en el GACM, su OIC apenas se nombró a principios de octubre de 2015. Con anterioridad, estaba supeditado al OIC de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tiempo durante el cual el alcance de su participación careció de claridad e importancia. Por ejemplo, al equipo de investigación de la OCDE se le explicó que no había un plan de auditoría anual definido. Sin embargo, el GACM ha sido auditado; un auditor externo nombrado por la SFC auditó sus estados financieros, y la Auditoría Superior de la Federación, sus procesos financieros y los contratos celebrados en 2014.

El OIC es importante para garantizar la integridad del proceso de contratación, así como para asegurar que los procesos y procedimientos del GACM se realicen de manera adecuada y se adapten a la especificidad del proyecto. Debido a esa especificidad, es fundamental que el OIC funcione como un órgano consultivo que apoye al área de contratación del GACM en sus esfuerzos por lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus actividades. La evidencia anterior obtenida en Revisiones de los sistemas de contratación mexicanos en diversas dependencias indica que la falta de comunicación y las auditorías basadas en el cumplimiento más que en el desempeño dificultan la posibilidad de que los funcionarios públicos hagan innovaciones.

En este sentido, para pasar del cumplimiento a los resultados y reducir la resistencia de los funcionarios públicos a utilizar instrumentos de contratación permitidos pero no comunes, las áreas de contratación del GACM y el OIC podrían trabajar estrechamente con la Mesa de Acompañamiento de la SFP. Esta Mesa, a cargo de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal (UNAOPSPF), tiene el propósito de ser un proceso consultivo interactivo, preventivo, multidisciplinario y específico, llevado a cabo en todas las etapas del proceso de contratación pública (planeación, programación, presupuestación, negociación, gasto y/o ejecución). La elección del proyecto está sujeta a su monto, su importancia estratégica, la presunción de falta de transparencia y equidad, la discrecionalidad en procesos similares pasados, así como a su impacto nacional e internacional. El objetivo es revisar todas las etapas de su desarrollo y proponer e implementar mejoras para reforzar la transparencia, la imparcialidad y las disposiciones jurídicas de cada paso del proceso de contratación. Aunque durante la misión de investigación se habló de la limitada capacidad de la SFP para realizar este tipo de actividad, el GACM podría explorar una forma de colaborar y trabajar conjuntamente con esta secretaría para emprender la actividad en contrataciones más complejas del grupo.

### **La integridad del proceso de contratación reduce los riesgos de corrupción en todas las etapas del ciclo**

La integridad en la contratación pública es decisiva para garantizar que el proyecto de construcción se gestione adecuadamente y cumpla con las normas de calidad más altas. La falta de integridad durante el proceso de contratación pública impide la competencia del mercado y eleva los costos de administración, lo cual afecta directamente al gasto público y, por tanto, los recursos de los contribuyentes (OCDE, 2009). Existen varios riesgos de corrupción relacionados con las distintas etapas del ciclo de contratación (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2. Riesgos de corrupción relacionados con las distintas etapas del ciclo de contratación

Riesgos de la etapa previa a la licitación	Evaluación de necesidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de una evaluación de necesidades adecuada</li> <li>Influencia de actores externos en las decisiones de los funcionarios</li> <li>Acuerdo informal sobre contratos</li> </ul>
	Planeación y presupuestación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planeación deficiente de la contratación</li> <li>Falta de ajuste de la contratación al proceso de toma de decisiones de la inversión total</li> <li>Falta de presupuestación realista o deficiencia en el presupuesto</li> </ul>
	Elaboración de especificaciones y requisitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño de las especificaciones técnicas para una compañía específica</li> <li>Falta de definición objetiva o de establecimiento previo de los criterios de selección</li> <li>Solicitud de muestras de bienes y servicios que pueden influir</li> <li>Compra de información sobre las especificaciones del proyecto</li> </ul>
Riesgos de la etapa de la licitación	Elección del procedimiento de contratación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de integridad de la contratación para el uso de procedimientos no competitivos</li> <li>Abuso de procedimientos no competitivos basándose en excepciones legales: fraccionamiento de contratos, abuso de urgencia extrema, modificaciones injustificadas</li> </ul>
	Solicitud de propuesta/oferta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de notificación pública de la convocatoria</li> <li>Falta de aviso sobre los criterios de evaluación y adjudicación</li> <li>Divulgación y difusión de la información sobre la contratación</li> </ul>
	Presentación de ofertas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de competencia o casos de licitación colusoria: <ul style="list-style-type: none"> <li>Ofertas encubiertas</li> <li>Supresión de ofertas</li> <li>Rotación de ofertas</li> <li>Reparto del mercado</li> </ul> </li> </ul>
	Evaluación de ofertas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conflicto de interés y corrupción en el proceso de evaluación a través de: <ul style="list-style-type: none"> <li>Familiaridad con los licitantes a lo largo del tiempo</li> <li>Intereses personales como regalos o empleo extra o futuro</li> <li>Falta de aplicación efectiva del principio “cuatro ojos ven mejor que dos”</li> </ul> </li> </ul>
	Adjudicación del contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los vendedores no dan datos exactos sobre los costos o precios en sus propuestas de precio, lo que provoca el aumento de precio del contrato (es decir, aumentos de precio en la factura, saturación de los canales de venta)</li> <li>Conflicto de interés y corrupción en el proceso de aprobación (por ejemplo, falta de una separación real de las autoridades financieras, contractuales y del proyecto)</li> <li>Falta de acceso a los registros del procedimiento</li> </ul>
Riesgo en la etapa posterior a la adjudicación	Ejecución y gestión del contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abusos del proveedor en la ejecución del contrato, en especial respecto de su calidad, precio y tiempos: <ul style="list-style-type: none"> <li>Cambios importantes en las condiciones contractuales para permitir al licitante tomarse más tiempo y subir los precios, o ambos</li> <li>Sustitución de productos o trabajo o servicios inferiores que no cumplen con las especificaciones del contrato</li> <li>Robo de nuevos activos antes de la entrega al usuario final o antes de inventariarlos</li> <li>Supervisión deficiente de funcionarios públicos y colusión entre contratistas y funcionarios de supervisión, o ambas</li> <li>Elección poco transparente de subcontratistas y socios o falta de rendición de cuentas de su parte</li> </ul> </li> </ul>
	Pedido y pago	<ul style="list-style-type: none"> <li>Separación deficiente de las obligaciones financieras o falta de supervisión de los funcionarios públicos, o ambas, lo que da lugar a: <ul style="list-style-type: none"> <li>Falsa contabilidad y distribución inadecuada de costos o migración de costos entre contratos</li> <li>Retraso en los pagos de las facturas</li> <li>Facturación falsa o duplicada por bienes y servicios no suministrados y por pagos provisionales antes de tener derecho a ellos</li> </ul> </li> </ul>

### ***Mapear y mitigar los riesgos de corrupción en el proceso de contratación***

Evaluar los riesgos de corrupción es un ejercicio preventivo que sirve para identificar los puntos vulnerables en el sistema que podrían crear condiciones propicias para actos de corrupción. Mapear los riesgos de corrupción sirve para identificar el nivel de riesgo potencial, aportar información para las estrategias contra la corrupción y corregir las áreas débiles en un sistema de gobernanza. Trazar un mapa de riesgos de corrupción en una etapa preliminar de un proyecto puede ahorrar recursos y tiempo, al permitir que la dirección ponga en marcha medidas para proteger al proyecto de ella y ayudar a los empleados a reaccionar con prontitud y eficiencia a los posibles casos (Control Risks, 2011). Prevenir la corrupción *a priori* es más rentable y requiere menos tiempo que tener que ocuparse de ella y de las conductas indebidas *a posteriori*.

El mapa de riesgos elaborado y proporcionado por el GACM no incluye la corrupción como un riesgo. Tampoco identifica ni aborda la corrupción u otras infracciones a la integridad, por ejemplo: fraccionamiento de contratos, colusión en licitaciones, uso incorrecto de excepciones, evaluación inadecuada de ofertas o especificaciones a la medida. Por consiguiente, el GACM no ha establecido mecanismos de alerta o banderas rojas que ayuden a detectar los actos ilícitos a tiempo.

Como el GACM no ha dado este paso, podría trazar un mapa de riesgos de corrupción de la institución y sus procesos para identificar los puestos de funcionarios que sean especialmente vulnerables, las actividades del ciclo de contratación donde pudieran surgir riesgos, y los proyectos específicos en riesgo por el valor y complejidad de la contratación. El GACM podría basar su mapa de riesgos en la lista de verificación de posibles riesgos en el proceso de contratación de obras, bienes y servicios públicos elaborada por el gobierno de Tasmania en Australia (recuadro 4.11).

#### **Recuadro 4.11. Lista de verificación de posibles riesgos en el proceso de contratación de bienes y servicios de Tasmania (Australia)**

El gobierno de Tasmania elaboró una lista de verificación de posibles riesgos en el ciclo de contratación integrada por 11 secciones:

1. Identificación de la necesidad y planeación de la compra
2. Formulación de las especificaciones
3. Elección del método de compra
4. Documentos de compra
5. Convocatoria, aclaraciones y cierre de ofertas
6. Evaluación de ofertas
7. Selección del adjudicatario
8. Negociaciones
9. Gestión de contratos
10. Evaluación del proceso de contratación
11. Enajenaciones

#### Recuadro 4.11. Lista de verificación de posibles riesgos en el proceso de contratación de bienes y servicios de Tasmania (Australia) (*Continuación*)

Por ejemplo, estos son los riesgos identificados en la primera etapa:

<i>Riesgo</i>	<i>Probables consecuencias</i>	<i>Acción</i>
Subestimación de la necesidad	Compra del producto o servicio inadecuado Desperdicio de recursos económicos Necesidad no satisfecha	Analizar la necesidad con precisión
Exageración de la necesidad	Aumento de gastos Competencia escasa	Analizar la necesidad con precisión Usar requisitos de desempeño funcional
Mala interpretación de las necesidades del usuario	Compra totalmente inaceptable o de un producto o servicio inadecuado Pérdida de tiempo Aumento de costos Posible tiempo de inactividad	Mejorar la consulta con los usuarios Obtener un enunciado claro del trabajo y una clara definición de la necesidad
Insuficiencia de fondos	Retraso para hacer la compra Costos adicionales de una nueva licitación	Obtener las aprobaciones correspondientes antes de emprender el proceso Mejorar la planeación
Plazo poco práctico	Respuestas inadecuadas de los licitantes Competencia reducida Incumplimiento del programa de entrega	Mejorar la previsión, planeación y consulta con los usuarios Mejorar la comunicación con los posibles licitantes
Problemas de probidad	Mayores costos de contratación Despilfarro de recursos No se obtiene el producto más adecuado Conducta no ética	Implementar políticas, directrices y procedimientos de mejores prácticas Mantener un entorno ético Mejorar la capacitación del personal Instalar revisiones y controles adecuados Considerar el uso de un asesor en temas de probidad Mejorar la comunicación con los posibles licitantes

*Fuente:* Tasmanian Government, “Checklist of potential risks in the goods and services procurement process”, [www.purchasing.tas.gov.au/buyingforgovernment/getpage.jsp?uid=07CC4222E4F10F00CA256C-8D007F9FC6](http://www.purchasing.tas.gov.au/buyingforgovernment/getpage.jsp?uid=07CC4222E4F10F00CA256C-8D007F9FC6).

Una vez que se diseñe el mapa de riesgos, el GACM podría utilizar un sistema de banderas rojas. Se trata de señales de advertencia estandarizadas que se despliegan a lo largo de todo el ciclo de contratación y que ayudan a detectar los actos ilícitos en forma oportuna, evitar retrasos importantes entre el momento en que ocurren esos actos y el momento en que se perciban. El GACM podría beneficiarse de las banderas rojas identificadas por el Banco Mundial y por el Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad (Recuadro 4.12).

#### Recuadro 4.12. Ejemplos de banderas rojas para detectar la corrupción en la contratación

##### **Banderas rojas del Banco Mundial para detectar el fraude y la corrupción en la contratación**

1. Queja de licitantes o de algún otro involucrado
2. Contratos múltiples por debajo del límite de contratación
3. Patrones de licitación fuera de lo común

**Recuadro 4.12. Ejemplos de banderas rojas para detectar la corrupción en la contratación (Continuación)**

4. Honorarios del representante aparentemente inflados
5. Licitante sospechoso
6. Licitación más baja no seleccionada
7. Repetidas adjudicaciones al mismo contratista
8. Cambios en las condiciones y el valor del contrato
9. Múltiples órdenes de cambio del contrato
10. Mala calidad en trabajos y servicios o ambos

**Banderas rojas del Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad**

- Pérdidas físicas
- Manipulación de datos
- Gestión y registro de auditoría incompletos
- Gastos excesivos del presupuesto
- Facturas fuera de lo común (por ejemplo, formato, numeración, dirección, teléfono, monto del IVA)
- Duplicado/fotocopia de factura
- Importes facturados en suma redonda
- Números consecutivos de facturas durante un periodo prolongado
- Falta de declaración de interés, regalos o atenciones
- Ningún proceso de identificación de riesgos (por ejemplo: registro de riesgos)
- Relación poco común con los proveedores
- Documentos fotocopiados
- Controles informáticos de registros de auditoría inhabilitados
- Entrada al sistema informático fuera del horario laboral
- Descripción vaga de los bienes/servicios que deben suministrarse
- Gran número de inicios de sesión fallidos en el sistema informático
- Favoritismo hacia clientes
- Participación o propiedad en una organización externa
- Falta de registros justificativos
- Aumentos/bajas poco comunes

*Fuente:* World Bank, “Most common red flags of fraud and corruption in procurement”, [http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/Red\\_flags\\_reader\\_friendly.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/Red_flags_reader_friendly.pdf); OECD (2013), *Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197305-en>.

Como medida adicional, el GACM podría elaborar un plan de integridad para facilitar la formulación de estrategias de mitigación tras el mapeo de riesgos de corrupción específicos, para así garantizar que todas las partes involucradas en el proceso estén enteradas de los riesgos y mecanismos de integridad existentes, así como de sus propias responsabilidades (Recuadro 4.13).



#### Recuadro 4.13. Planes de probidad en la contratación de Australia

La División de Transformación de las Contrataciones de Australia elaboró una guía para las adquisiciones en la que se estipula que antes de empezar cada proceso de contratación, es necesario preparar un plan de probidad, el cual forma parte de los documentos para planear la contratación. En él hay que identificar los riesgos de probidad y las estrategias de gestión respectivas para la contratación, incluyendo la función y las responsabilidades de cada parte interesada al responder a esos riesgos. Cuando la contratación forma parte de un proyecto más amplio, el plan de probidad deberá acordarse con la dirección y el órgano rector del proyecto.

Como parte de dicho plan, es necesario describir los servicios de probidad que se adquirirán, explicar si se contrata una auditoría de probidad y un asesor en materia de probidad, o ambos, así como definir el alcance y la naturaleza de los servicios de probidad que se prestarán. Todos los involucrados en la contratación, o en el proyecto, entre ellos el comité directivo, los asesores y otros actores, deberán estar enterados de las medidas establecidas para mantener la probidad del proceso, y se les debe entregar una copia del plan respectivo.

En las situaciones de contratación donde más de un organismo interviene en distintos elementos del proceso de contratación, es indispensable que las funciones y responsabilidades relacionadas con la probidad se aborden en el plan respectivo para garantizar que la rendición de cuentas sea clara y que se hayan instituido prácticas de gobernanza. La responsabilidad de la probidad corresponde al organismo al cual se le hayan asignado los recursos. Cuando este contrate prestadores de servicios (gubernamentales o privados) para participar en actividades de contratación en su nombre, deberá requerirles que cumplan con la responsabilidad y requisitos especiales sobre probidad del propio organismo. Sin embargo, eso no traslada al prestador de servicios la responsabilidad de la probidad, que sigue correspondiendo al organismo.

*Fuente:* Procurement Transformation Division (2014), “Procurement guidance - Use of probity auditors and advisors in procurement”, [www.hpw.qld.gov.au/SiteCollectionDocuments/Procurement GuideProbityAuditorsAdvisors.pdf](http://www.hpw.qld.gov.au/SiteCollectionDocuments/Procurement%20Guide%20Probity%20Auditors%20Advisors.pdf) (consultado el 19 de junio de 2015).

### ***El GACM podría utilizar herramientas adicionales para evitar los riesgos de integridad durante el proceso de contratación***

#### *Testigos sociales y observadores sociales*

Una forma de enfrentar el riesgo de corrupción es entablar una relación interactiva con la sociedad civil a través de la cual sus miembros puedan participar en la formulación de políticas y llevar a cabo un “control social directo” de las actividades gubernamentales. En este contexto, México es uno de los primeros países de la OCDE en implementar esos controles mediante la participación de los llamados “testigos sociales” en los procesos de contratación, quienes están legalmente obligados a participar en todas las etapas de los procedimientos de licitación pública por encima de determinados límites. En 2015, esos límites son de MXN 350 millones (alrededor de USD 23 millones) para bienes y servicios, y MXN 710 millones (cerca de USD 47 millones) para obras públicas.<sup>45</sup>

Los testigos sociales son elegidos por la SFP a través de la licitación pública y cuando una entidad federal requiere la participación de uno de estos testigos, la SFP lo designa entre un grupo preseleccionado. Después de participar en los procedimientos de contratación, los testigos sociales presentan un informe final con comentarios y recomendaciones sobre el proceso. Esos informes se publican posteriormente en la plataforma federal de contratación electrónica de México (CompraNet).

Los testigos sociales también pueden participar en procedimientos de licitación pública por debajo del límite legal, en procedimientos de adjudicación directa y la licitación restringida si la SFP lo considera conveniente. Durante la misión de investigación, el GACM señaló que actualmente utilizaban testigos sociales por debajo de dicho límite —por encima de MXN 100 millones, cerca de USD 6.5 millones en el caso de obras públicas— como una forma de promover el escrutinio público y garantizar la integridad del proceso. Sin embargo, ese procedimiento no está institucionalizado y se utiliza en forma *ad hoc*. El Manual de Contratación de Obras Públicas del GACM solo hace referencia al uso de testigos sociales respecto de los límites establecidos por la ley. A partir de septiembre de 2015, el GACM ha utilizado cuatro testigos sociales para procedimientos que varían entre USD 1.2 millones y USD 6.6 millones. Esta falta de institucionalización puede abrir la puerta a la discrecionalidad en la decisión de si incluir o no a testigos sociales en los procedimientos de contratación por debajo del límite legal. Además, esta iniciativa nada más se ha aplicado a las obras públicas; tal vez valga la pena hacerla extensiva a la adquisición de bienes y en particular a la de servicios. El GACM podría estipular en sus manuales de contratación la participación obligatoria de los testigos sociales, o normas claras para definir si es necesario o no incluir testigos sociales por debajo de los límites legales.

Más aún, junto con el uso de testigos sociales como una forma de lograr que la sociedad civil participe, el GACM estableció otros instrumentos útiles, por ejemplo, la participación de los llamados “observadores sociales” en procedimientos de licitación. En la actualidad, el GACM invita a instituciones de educación superior, facultades o institutos profesionales a participar en la elaboración de los documentos de licitación, independientemente de la participación de uno o varios testigos sociales. Para ello, celebró un memorándum de acuerdo con distintas instituciones de educación superior y asociaciones industriales, como el Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Asimismo, el grupo informa que en un futuro próximo celebrará un acuerdo similar con la Sociedad de Egresados de la Facultad de Ingeniería de la UNAM.

### *Involucrar al sector privado*

Los actos ilícitos y las infracciones a la integridad a veces son como un camino de doble vía en el que no solo intervienen los funcionarios públicos; la función del sector privado es fundamental para mantener la integridad del proceso. En este sentido, la ley de adquisiciones mexicana estipula que los oferentes en procedimientos de licitación pública deben firmar una declaración de integridad, y entregar una protesta por escrito manifestando que no están sujetos a condición alguna conforme a la ley que impida que se les adjudique un contrato. Sin embargo, la declaración no se hace pública. Una forma sencilla de reforzar esta herramienta sería que el GACM publique las declaraciones firmadas de los licitantes en su sitio web. La SCT creó recientemente un formato de Declaración de Integridad; sin embargo, hasta septiembre de 2015, este no se había instituido.

Si bien el GACM no es líder en la creación de normas de integridad y rendición de cuentas para las empresas, podría colaborar con determinados proveedores para explorar formas de alentarlos a que elaboren sus propias normas y programas, con el fin de aumentar la integridad en su relación con el GACM; por ejemplo, mediante mecanismos similares a la Iniciativa de Ética y Cumplimiento en la Industria de la Construcción de Estados Unidos (CIECI, por sus siglas en inglés) (Recuadro 4.14).

#### Recuadro 4.14. **Iniciativa de Ética y Cumplimiento en la Industria de la Construcción de Estados Unidos**

La Iniciativa de Ética y Cumplimiento en la Industria de la Construcción de Estados Unidos (CIECI) es una asociación sin fines de lucro que agrupa a más de 50 empresas de la industria de la construcción de Estados Unidos, con el objetivo de establecer un proceso para que la industria promueva la integridad y la conducta ética.

La industria de la construcción es la más grande de Estados Unidos; comprende desde contratistas que construyen casas, escuelas, hospitales, rascacielos y centros comerciales hasta la industria de la construcción pesada que construye plantas de energía, autopistas, puentes, aeropuertos, presas, plantas de tratamiento de agua y similares. De carácter vasto y diverso, esta industria está compuesta por arquitectos, ingenieros, contratistas y subcontratistas que tienden a especializarse. Los objetivos esenciales de la iniciativa son promover culturas orgánicas que estimulen y apoyen la conducta ética y el acatamiento de la ley, así como el intercambio de las mejores prácticas éticas y de cumplimiento dentro de la industria.

La Iniciativa exige que cada empresa firmante se comprometa a observar seis principios éticos fundamentales, atenerse a ellos y participar en el Foro Anual de Mejores Prácticas para analizar las mejores prácticas de conducta ética y comercial entre sus miembros, y con representantes del gobierno y de otras organizaciones. Los principios fundamentales son:

- Cada miembro tendrá y acatará un código escrito de conducta empresarial. El código debe establecer valores éticos altos y el cumplimiento de la ley aplicable a la industria de la construcción estadounidense.
- Cada miembro capacitará a su personal en lo referente a sus responsabilidades individuales conforme al código.
- Cada miembro se compromete a trabajar juntos para mantener una competencia abierta en la industria, sin conflictos de interés ni influencias indebidas.
- Cada miembro será responsable de compartir con los demás las mejores prácticas éticas y de cumplimiento en la aplicación de los principios.
- Cada miembro participará en el Foro Anual de Mejores Prácticas.
- Al participar en esta Iniciativa, cada miembro rendirá cuentas ante el público.

*Fuente:* Construction Industry Ethics and Compliance Initiative, [www.ciecinitiative.org/Faqs](http://www.ciecinitiative.org/Faqs) (consultado el 18 de junio de 2015).

#### *Estandarizar los documentos de licitación*

Otra forma de promover la integridad en el proceso de contratación es estandarizar todos los documentos de licitación y de contratación para asegurar la previsibilidad y el tratamiento sistemático. Optar más bien por utilizar documentos de licitación no estandarizados abre las puertas a la colusión, lo que lleva a tomar decisiones poco claras (Transparency International, 2006). Tomando en cuenta que los documentos de licitación no pueden estandarizarse por la complejidad del proyecto y la especificidad de las obras, bienes y servicios que el GACM necesita adquirir, es necesario estandarizar otros documentos hasta donde sea posible; por ejemplo, cartas de la licitación, formatos prototipo para propuestas técnicas y económicas, declaraciones de integridad, como los que actualmente elabora la SCT, entre otros.

### *El sistema de dos sobres*

Asimismo, el GACM podría implementar el sistema de dos sobres para asegurar que las decisiones de compra se tomen conforme a los criterios establecidos. Durante una licitación en la que se use el sistema de dos sobres, los licitantes presentan simultáneamente dos sobres sellados, uno con la propuesta técnica y el otro con la propuesta económica. En la fecha y hora indicadas en el documento de licitación solo se abren las propuestas técnicas, las económicas se mantienen selladas y bajo custodia del comprador (Asian Development Bank, 2015). La ventaja de este sistema es que el comprador puede evaluar las ofertas basándose exclusivamente en los requisitos técnicos y las propuestas, sin tener información sobre el costo. Eso excluye las ofertas inadecuadas desde el principio, lo que contribuye a garantizar una infraestructura de buena calidad y hace más justa la competencia. Este sistema se utiliza, por ejemplo, en la República Eslovaca (Recuadro 4.15).

#### **Recuadro 4.15. Sistema de dos sobres utilizado en la etapa de presentación de ofertas en la República Eslovaca**

En 2013, en la República Eslovaca entraron en vigor dos enmiendas importantes a la Ley Núm. 25/2006 Coll. sobre Contratación Pública. En la etapa de presentación de ofertas del ciclo de contratación, el proceso de licitación de una etapa se sustituyó por una licitación en dos etapas, lo que implica un “sistema de dos sobres”.

Las ofertas de las licitaciones se presentan en dos partes: la parte de los “criterios” contiene la oferta respecto al criterio de adjudicación (por ejemplo, en la mayoría de los casos, solo el precio), mientras que la “otra” parte contiene todos los demás documentos e información relacionada con la oferta. La “otra” parte se abre primero y solo después de evaluar si se han cumplido los criterios de selección (por ejemplo, equipo técnico), podrá abrirse y evaluarse la parte de los “criterios” de todas las ofertas presentadas. En general, un proceso de dos etapas de este tipo garantizará que el precio no influya en la evaluación técnica de la oferta.

*Fuente:* “Substantial changes in public procurement in Slovakia”, [www.schoenherr.eu/knowledge/knowledge-detail/slovakia-substantial-changes-in-public-procurement-every-detail-counts/](http://www.schoenherr.eu/knowledge/knowledge-detail/slovakia-substantial-changes-in-public-procurement-every-detail-counts/) (consultado el 18 de junio de 2015).

### *El principio de los cuatro ojos (“cuatro ojos ven mejor que dos”)*

Una práctica normal para alentar las decisiones colectivas en el proceso de contratación es el principio de los cuatro ojos, o la regla de dos personas, el cual requiere que en cualquier toma de decisiones participen cuando menos dos personas. Debería aplicarse a todas las etapas del ciclo de contratación, y no limitarse a estas, desde la evaluación de necesidades hasta el diseño de proyectos y la selección de licitantes. El principio de los cuatro ojos limita las facultades discrecionales de los funcionarios públicos, asegura un determinado nivel de debate y protege a los funcionarios públicos contra las sospechas. El GACM podría poner en marcha este principio, como se hizo durante la construcción del proyecto del puente de Tappan Zee, en el estado de Nueva York, Estados Unidos (Recuadro 4.16).

### *Monitor de integridad*

Más allá de las prácticas internas, hay iniciativas que alientan a todos los participantes en un proceso de licitación a comprometerse mutuamente bajo la supervisión de un observador que posteriormente vigilaría el cumplimiento. Garantizar la supervisión, y de preferencia a largo plazo, es una forma eficiente de evitar una gestión inadecuada, y de asegurar a la opinión pública que se hace buen uso de los recursos estatales. Incluir un monitor de integridad en un gran proyecto de infraestructura permite una vigilancia integral y constante de la construcción y la gestión.

#### Recuadro 4.16. Principio de los cuatro ojos en el proyecto del Puente de Tappan Zee, estado de Nueva York, Estados Unidos

El principio de los “cuatro ojos” exige que dos personas revisen y aprueben alguna medida antes de que pueda tomarse. En este proyecto se formaron varios equipos para garantizar que se respete el principio de los cuatro ojos y la imparcialidad del proceso de selección durante la etapa de contratación:

- Un equipo de gestión de la contratación, compuesto por un grupo de empleados públicos y privados (el Departamento de Autopistas del Estado de Nueva York [NYSTA, por sus siglas en inglés], el Departamento de Transporte del Estado de Nueva York, dos empresas internacionales de consultoría e ingeniería, y una empresa de consultoría, planeación e ingeniería del transporte).
- Un equipo legal, integrado por asesores jurídicos, públicos y privados, para llevar a cabo un análisis jurídico de los aspectos correctos e incorrectos de las propuestas y ofrecer orientación a lo largo del proceso de contratación.
- Un equipo financiero para realizar una revisión de los aspectos financieros correctos e incorrectos, así como un análisis del valor presente neto de las propuestas de precios.
- Un equipo de razonabilidad de precios para analizar cada una de las propuestas y hacer recomendaciones al BRSC sobre la razonabilidad de la fijación de precios para cada propuesta.
- Un equipo de evaluación técnica para evaluar las ventajas y desventajas técnicas de cada propuesta. Se crearon equipos para las siguientes nueve disciplinas: *i)* construcción; *ii)* estructuras; *iii)* geotécnica; *iv)* carreteras; *v)* calidad visual; *vi)* operaciones y seguridad; *vii)* gestión; *viii)* ambiental y *ix)* vinculación pública.
- Un equipo de evaluación del valor integrado por ingenieros y otros profesionales de los sectores público y privado para recopilar todos los informes para cada proponente; y, de ser factible, utilizar los informes acumulados para cuantificar las ventajas y desventajas técnicas de cada propuesta.
- Un comité de selección Listón Azul (BRSC, por sus siglas en inglés) para presentar una recomendación no vinculante a los ejecutivos encargados de la selección. En un esfuerzo por evitar cualquier posibilidad de parcialidad a favor o en contra de alguna determinada propuesta dirigida a una empresa conjunta o miembro de la misma, el trabajo del BRSC se realizó sin conocer la identidad de los contratistas relacionados con las propuestas.
- Un equipo de diseño estético del puente, integrado por artistas y arquitectos, para revisar los diseños propuestos del puente y ayudar en el proceso de evaluación.
- Un grupo de ejecutivos encargados de la selección integrado por los miembros del Comité de Grandes Proyectos del Consejo del Departamento de Autopistas, para revisar la selección y las conclusiones del BRSC. Cabe destacar que estos ejecutivos también desconocían qué contratista había sometido cuál propuesta y conocían las propuestas solo por nombres en clave.
- La resolución final para adjudicar un contrato recayó en el consejo completo del NYSTA.

*Fuente:* “Report of the Independent Procurement Integrity Monitor”, [www.newnybridge.com/documents/int-monitor-report.pdf](http://www.newnybridge.com/documents/int-monitor-report.pdf) (consultado el 19 de junio de 2015).

A diferencia de los testigos sociales que se concentran en una etapa del ciclo, el monitor de integridad sigue todo el proceso, incluyendo la contratación, la gestión de contratos, la supervisión fiscal, los registros de cumplimiento y el seguimiento de la construcción en la obra. La falta de información y de comunicación interna puede generar corrupción y una gestión deficiente. Estos riesgos se reducirían con un monitor de integridad que siga todo el proceso. El GACM podría explorar la posibilidad de designar un monitor de integridad que pueda seguir todo el ciclo de contratación, como el utilizado durante el proyecto del puente de Tappan Zee (Recuadro 4.17).

**Recuadro 4.17. Monitor de integridad, proyecto del puente de Tappan Zee, estado de Nueva York, Estados Unidos**

Con el fin de contrarrestar los riesgos de corrupción relacionados con el modelo diseño-construcción del proyecto del puente de Tappan Zee, se decidió designar a un monitor independiente de la integridad de la contratación. La oficina del gobernador y el NYSTA decidieron atender la tensión entre la necesidad de confidencialidad en la evaluación de las propuestas y las negociaciones con los oferentes, por un lado, y la necesidad de transparencia en las decisiones en torno al gasto de recursos públicos, por el otro, al encargar a una empresa independiente, ajena al proceso de contratación en sí, que vigilara el cumplimiento de los controles que lo rigen.

Los objetivos del monitor de integridad incluían la evaluación del proceso, mejoras del proceso y control del cumplimiento. Para lograr esos fines, estaba facultado para: *i)* obtener y examinar determinados documentos relacionados con la integridad y la seguridad del proceso de contratación; *ii)* hacer recomendaciones para mejoras del proceso, al personal apropiado; *iii)* realizar el seguimiento a través de: asistencia sin previo aviso a reuniones elegidas al azar, revisión de documentos generados por el proceso de contratación, entrevista con los participantes en el proceso, observación física del cumplimiento de todos los controles principales relacionados con la seguridad y la integridad; comunicación con el personal adecuado sobre problemas detectados para facilitar medidas correctivas inmediatas, y *iv)* preparar el informe final.

*Fuente:* Thacher Associates, “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) (consultado el 19 de junio de 2015).

***Salvaguardar la integridad de todo el proceso de contratación incluidas la contratación externa y la subcontratación***

Cuando una institución invierte en su marco de integridad, es indispensable crear mecanismos para asegurar que las normas que se ha fijado para sí también se apliquen a todos los contratistas y subcontratistas; de ese modo se garantiza que la reputación y la imagen de la institución no se verán empañadas por el comportamiento de los asociados contratados.

Asegurarse de que todos los participantes en un proyecto mantengan normas altas de integridad, transparencia y rendición de cuentas es muy beneficioso para la institución, y resulta indispensable para evitar los riesgos de corrupción que se reflejarían negativamente sobre la administración pública. Exigir que los asociados contratados apliquen las mismas reglas y normas éticas establece igualdad de condiciones, lo cual propicia una colaboración mejor y más clara, y facilita la gestión.

Los consultores y asesores podrían afrontar, de manera específica, varios dilemas éticos en el curso de su relación con sus clientes. La naturaleza concreta de su trabajo puede muy bien poner a su disposición información confidencial y privilegiada, que podría ser mal utilizada.

Existe el riesgo de que ocurran conflictos de interés y de crear dependencia entre consultores y clientes, lo que podría comprometer la integridad de los servicios de consultoría y fomentar la parcialidad en la selección de futuros consultores (Transparency International, 2011).

Debido a la capacidad limitada del GACM y al corto tiempo para efectuar el proceso de contratación, muchas actividades se contratan en forma externa. Por ejemplo, el GACM ha contratado a personal externo que no tiene obligaciones laborales ni jurídicas con el grupo; las empresas de consultoría pueden asesorar sobre el diseño o la revisión de los documentos de licitación, y, muy probablemente, los contratistas subcontratarán parte de sus actividades.<sup>56</sup>

Por consiguiente, es de suma importancia que al celebrar una relación contractual con consultores y otros asociados, sobre todo en lo referente al proceso de contratación, el GACM se asegure de que sus mecanismos internos de integridad se apliquen a ellos del mismo modo que se aplican al personal del GACM. O bien, podrían desarrollarse mecanismos de integridad especialmente para ellos, como lo hizo la Cámara Baja del Congreso de Estados Unidos (Recuadro 4.18).

#### Recuadro 4.18. Cláusulas de ética para consultores de la Cámara Baja del Congreso de Estados Unidos

Además de las cláusulas de integridad incluidas en los convenios de consultoría, algunas organizaciones recomiendan que se considere a los consultores como empleados y, en ese carácter, se les exija que acaten el código de conducta y las regulaciones y normas éticas generales de la organización.

Por ejemplo, la Cámara Baja del Congreso de Estados Unidos supedita a los consultores a las cláusulas éticas de la Cámara, incluyendo las relativas a la aceptación de regalos, influencia indebida ejercida sobre dichos consultores, discriminación, entre otras (U.S. House of Representatives Committee on Ethics, s.f.). Se les requiere prestar juramento de confidencialidad antes de darles acceso a información clasificada. Se les prohíbe participar en determinadas actividades de presión, como presionar al comité de contratación sobre cualquier asunto. Se les sujeta también a las reglas de regalos de la Cámara que rigen la aceptación de todo lo que tenga valor monetario, como servicios, viajes, alimentos, boletos, actividades deportivas, espectáculos, etcétera.

Aunque las reglas de la Cámara no exigen a los consultores presentar declaraciones públicas de situación financiera debido a la naturaleza de corto plazo de sus servicios, el Comité de Ética recomienda enfáticamente a cada comité que, antes de celebrar un contrato de consultoría, recabe datos financieros básicos sobre las fuentes de ingresos de la persona, el tipo de ingresos y su tarifa de compensación, la identidad de cada cliente a quien le presta servicios, la naturaleza y valor de cualquier inversión y la responsabilidad atribuible a la persona que pudiera afectar los servicios prestados al comité. El propósito de estas recomendaciones es supervisar que el consultor acate las reglas de conflictos de interés.

*Fuente:* U4 (2011), “Examples of integrity agreements for consultants and advisors”, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Noruega, [www.u4.no/publications/examples-of-integrity-agreements-for-consultants-and-advisors](http://www.u4.no/publications/examples-of-integrity-agreements-for-consultants-and-advisors) (consultado el 22 de junio de 2015).

De igual forma, el código de conducta del GACM puede aplicarse a todos los participantes en el proceso de contratación, como se acostumbra en Queensland, Australia (Recuadro 4.19), o incluir cláusulas específicas en los convenios de consultoría, por ejemplo: *i*) confidencialidad; *ii*) prevención del soborno; *iii*) declaración de intereses y *iv*) declaración de compromiso ético, como ocurre en Hong Kong (Recuadro 4.20).

#### Recuadro 4.19. Código de conducta para la administración pública de Queensland (Australia)

##### *Aplicación*

Este código aplica a los empleados de los órganos de la administración pública de Queensland. La Ley de Ética de la Administración Pública de 1994 define a los órganos de la administración pública como sigue:

##### *Departamento*

- Instituto de educación técnica y superior (TAFE, por sus siglas en inglés) o un instituto TAFE establecido por ley
- Oficina administrativa de un órgano jurisdiccional
- Organismo establecido por regulación

Solo para efectos de este documento, los empleados (que no sean funcionarios judiciales) se definen como sigue:

- Cualquier empleado de la administración pública de Queensland, ya sea permanente, eventual, de tiempo completo, de tiempo parcial u ocasional
- Cualquier voluntario, estudiante, contratista, consultor o persona que trabaje con cualquier otro carácter para los órganos de la administración pública de Queensland

El código se aplica en todos los momentos en que se estén desempeñando funciones oficiales, incluso cuando se representa al gobierno de Queensland en congresos, cursos de capacitación o viajes de negocios, o se asiste a actividades sociales relacionadas con el trabajo.

*Fuente:* [www.psc.qld.gov.au/includes/assets/qps-code-conduct.pdf](http://www.psc.qld.gov.au/includes/assets/qps-code-conduct.pdf) (consultado el 13 de junio de 2015).

#### Recuadro 4.20. Cláusulas de compromiso ético para su inclusión en convenios de consultoría: lista de verificación de mejores prácticas de la Comisión Independiente Contra la Corrupción de Hong Kong

El propósito de la lista de verificación de mejores prácticas de la Comisión Independiente Contra la Corrupción de Hong Kong (ICAC, por sus siglas en inglés) es proporcionar a las organizaciones una guía de procedimientos, definidos paso a paso y fácil de usar, con recomendaciones sobre medidas preventivas orientadas a reducir al mínimo los riesgos de corrupción en la contratación de consultores, y supervisar sus servicios. Se espera que las organizaciones adapten las medidas preventivas recomendadas a su estructura orgánica, recursos, exposición a riesgos, y todos los requisitos obligatorios aplicables a los proyectos de obras.

Las cláusulas de compromiso ético por incluir en convenios de consultoría tienen cuatro áreas prioritarias: i) confidencialidad; ii) prevención del soborno; iii) declaración de interés; y iv) declaración de compromiso ético.

- La cláusula de confidencialidad obliga al consultor a no revelar información —como términos del convenio o informes, documentos, especificaciones, programas informáticos, datos, etcétera— a personas ajenas a la organización, bien sea proporcionados por el empleador o generados por el consultor.
- La prevención de las cláusulas de soborno exige a los consultores prohibir a sus directores, representantes, subcontratistas o empleados involucrados en el convenio, que ofrezcan, soliciten o acepten cualquier ventaja, como la define el decreto de Prevención del Soborno de Hong Kong. Los consultores también deben advertir a su personal que



**Recuadro 4.20. Cláusulas de compromiso ético para su inclusión en convenios de consultoría: lista de verificación de mejores prácticas de la Comisión Independiente Contra la Corrupción de Hong Kong (Continuación)**

no soliciten ni acepten atenciones, invitaciones o incentivos excesivos que puedan comprometer su imparcialidad respecto de su función.

- La cláusula de declaración de interés obliga al consultor a declarar por escrito cualquier conflicto de interés o posible conflicto entre su interés personal o financiero y sus obligaciones derivadas del convenio.
- La cláusula de declaración de compromiso ético consta de una declaración del cumplimiento con las disposiciones de confidencialidad y prevención del soborno, en un formato que proporciona el organismo contratante al solicitar el pago de servicios. El pago puede ser retenido hasta que el consultor entregue la declaración firmada.

La lista de verificación proporciona formatos de muestra que pueden adoptarse o adaptarse cuando proceda. Incluye ejemplos de códigos de conducta con formatos de informes sobre regalos recibidos, declaración de conflicto de interés, muestras de probidad y cláusulas de inhabilitación y anticollusión, así como formatos de declaración referentes al cumplimiento.

La lista de verificación puede consultarse en este enlace: [www.icac.org.hk/filemanager/en/Content\\_1031/manworkconsult.pdf](http://www.icac.org.hk/filemanager/en/Content_1031/manworkconsult.pdf).

*Fuente:* U4 (2011), “Examples of integrity agreements for consultants and advisors”, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Noruega, [www.u4.no/publications/examples-of-integrity-agreements-for-consultants-and-advisors/](http://www.u4.no/publications/examples-of-integrity-agreements-for-consultants-and-advisors/) (consultado el 22 de junio de 2015).

## **Aumentar la transparencia y el acceso a la información en la construcción del nuevo aeropuerto**

### ***No limitarse a la ley: divulgación proactiva de información sobre la contratación pública y el proyecto***

La divulgación proactiva de información y documentos sobre la contratación pública y el proyecto promueve una cultura de apertura en torno a este, y asegura que los procedimientos y las decisiones se supervisen y comenten ampliamente, y que reciban la influencia de los actores pertinentes. En cambio, la falta de transparencia o información selectiva puede ocultar actos de corrupción y colusión, lo cual es cada vez más notorio. Conocer la lógica tras un proyecto de infraestructura, así como el nivel de asignación presupuestaria y las especificaciones técnicas, puede ayudar al público a entender mejor la decisión del gobierno. Por tanto, es importante considerar la transparencia como una oportunidad para aumentar la confianza y conseguir la aceptación del proyecto.

Darle al público un canal claro y constante para acceder a la información podría robustecer la confianza pública en los diversos proyectos del GACM. En México, la ley ordena la divulgación proactiva de la información para un amplio conjunto de áreas, incluyendo la estructura y la contratación de la dependencia. En 2007, a través de enmiendas constitucionales, México consolidó el acceso a la información como un derecho fundamental. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI, antes IFAI) se creó por ley para garantizar de manera efectiva el acceso de los ciudadanos a la información. El INAI garantiza también que la información se publique y difunda en forma proactiva. Según

datos de dicho instituto, entre junio y septiembre de 2015 el GACM recibió 80 solicitudes de información, 10% de las cuales se han apelado.

Estas cifras reflejan que el GACM ha tomado con seriedad sus obligaciones en materia de transparencia. Desde este punto de vista, su Unidad de Transparencia y Rendición de Cuentas deberá realizar las siguientes funciones:

- Recabar y difundir la información del Portal de Obligaciones de Transparencia, y alentar a las unidades administrativas para que la actualicen de manera periódica
- Recibir y tramitar solicitudes de acceso a la información
- Ayudar a los ciudadanos en el desarrollo de aplicaciones y, en su caso, orientarlos a los departamentos, dependencias o cualquier otro órgano que pudiera tener la información que solicitan
- Realizar los procedimientos internos de cada unidad o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de elaborar las notificaciones para los ciudadanos
- Capacitar a los servidores públicos de la unidad o entidad cuando sea necesario, para recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información
- Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos

Además, la unidad presenta al Comité de Información los procedimientos internos para garantizar una mayor eficiencia en la gestión de solicitudes de acceso a la información. Sin embargo, eso no existe en el GACM. Debido a la especificidad del proyecto y al aspecto de seguridad nacional, alguna información no estará disponible para el público. Esta unidad, junto con el Comité de Información, podrían establecer proactivamente directrices sobre qué tipo de información se divulgará. Las directrices podrían publicarse en el sitio web del GACM y explicar en un lenguaje sencillo las principales disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sobre todo, lo relacionado con información confidencial.

Puede ser útil considerar la guía para un gobierno abierto 2.0 (*Guide to Open Government 2.0*) (OGP, 2013), que establece que una organización debe identificar las principales clases de información que deben divulgarse, por ejemplo:

- *Contratos*: incluye licencias, concesiones, permisos, donaciones o cualquier otro documento de intercambio de bienes, activos o recursos públicos (comprende todos los anexos, apéndices y documentos incorporados por referencia) y cualquier modificación.
- *Documentos relacionados*: incluye estudios previos, documentos de licitación estándar, evaluaciones de desempeño, garantías e informes de auditoría.
- *Piezas de información clave sobre la formación del contrato*: entre ellas, el proceso de planeación; método de adjudicación, plazos y especificaciones para cada contrato; criterios de evaluación y selección; licitantes o participantes en el proceso, sus documentos de validación y cualquier exención de procedimiento a la que tengan derecho; conflictos de interés puestos al descubierto o inhabilitaciones emitidas; resultados de la evaluación, incluso la justificación de la adjudicación, así como la identidad del destinatario del contrato y cualquier declaración de usufructo proporcionada.

- *Información relacionada con la ejecución del contrato:* incluye convenios de subcontratación, calendarios y metas parciales; el estado de la implementación; fechas y montos de los pagos por etapa hechos o recibidos; prestación de servicios y fijación de precios; medidas para la terminación de contratos; obligaciones y liquidaciones finales; evaluaciones de riesgos, incluso evaluaciones de impacto social y ambiental; evaluaciones de activos y pasivos del gobierno; disposiciones vigentes para asegurar la gestión adecuada de riesgos y responsabilidades civiles en curso, así como información financiera adecuada concerniente a ingresos y gastos, como tiempo y costos superiores a lo previsto, por ejemplo.

Por otra parte, en febrero de 2015, el INAI y el GACM colaboraron en un programa para “Asegurar la transparencia y el acceso a la información en el proyecto de infraestructura conocido como el nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México”. Si bien el programa nunca se formalizó, el GACM y el INAI o ambos están trabajando en las siguientes actividades, entre otras:

- El INAI impartirá capacitación a servidores públicos y ciudadanos a través de su plataforma y talleres en línea.
- El sitio web del GACM también podrá transmitir la apertura de ofertas por Internet.
- Se implementará una solicitud para una tarjeta de registro de información.
- Se pondrá en práctica un documento modelo para la gestión de las redes de transparencia y acceso a la información. Para responder a esta acción, el GACM contrató en fecha reciente a un experto en gestión de archivos.
- Poner en funcionamiento a un grupo de trabajo en el que participen funcionarios de las diferentes dependencias que integran el sector aeroportuario. Se reúnen a petición de la SCT.
- Se publicará la declaración patrimonial de los funcionarios de alto nivel de las instituciones involucradas en el proceso de construcción del NAICM, para que los ciudadanos estén informados de los cambios en el patrimonio de los responsables de la toma de decisiones en cargos directivos. Ha sido difícil aplicar esta medida por falta de consenso en la administración pública.

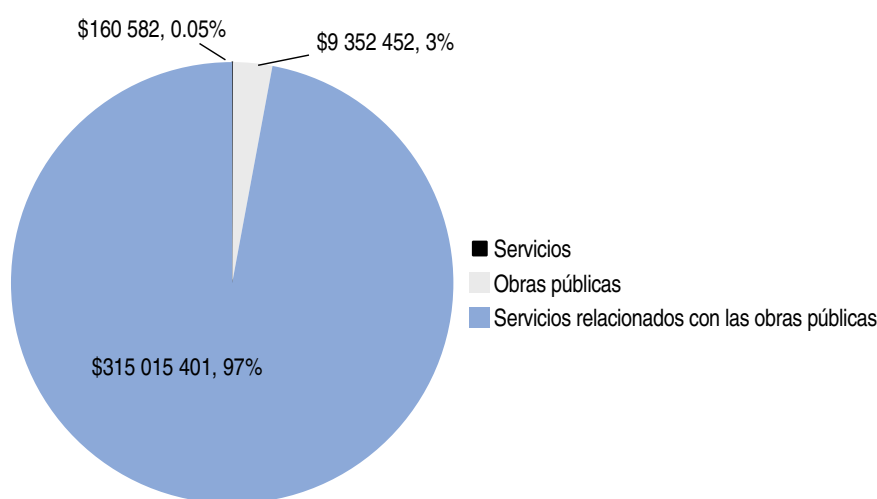
Brindar acceso a la información a los ciudadanos es una tarea importante, aunque a menudo requiere mucho tiempo, así como recursos humanos y financieros adecuados para ofrecer un servicio exclusivo con personal suficiente para desempeñar la tarea. El GACM podría considerar reforzar su estructura para poder mantenerse al nivel de sus necesidades de transparencia y acceso a la información.

### ***La información sobre contratación pública proporcionada en el sitio web del GACM es insuficiente***

Aunque el GACM ha divulgado información, la calidad y disponibilidad de los datos sobre sus procesos de contratación sigue siendo desigual; esto dificulta el acceso de ciudadanos y proveedores a información fácilmente comprensible, actualizada y completa. El GACM ha dado un paso importante al poner a disposición del público una cantidad considerable de información, avanzando en este sentido desde el inicio del proyecto; no obstante, quedan áreas por mejorar.

El GACM ha publicado lo que se ha adquirido (Gráfica 4.1). Parece que esta información se refiere únicamente a la construcción del aeropuerto en sí misma, y no a otras actividades afines del grupo. Según esta información, no se adjudicó contrato alguno para bienes, pese a que el programa anual para bienes y servicios puede indicar lo contrario (consulte [www.aeropuerto.gob.mx/gacm/programas-anales.php](http://www.aeropuerto.gob.mx/gacm/programas-anales.php)). Además de lo adquirido, el GACM publica actualmente una lista de contratos y proveedores. A septiembre de 2015, estaban publicados solo nueve contratos y nueve proveedores. Sin embargo, al compararlo con la plataforma federal de contrataciones electrónicas de México (CompraNet), se observa que por lo menos se han celebrado 83 contratos.<sup>67</sup> La discrecionalidad en la publicación de los contratos reduce la imagen de transparencia del proyecto. Por consiguiente, el GACM podría publicar toda la información sobre contratación, no solo la relacionada con el aeropuerto, sino también con el funcionamiento del grupo.

Gráfica 4.1. **Panorama de la información sobre la contratación del GACM (USD)**



*Nota:* El cálculo en dólares se basó en el tipo de cambio de USD 1 = MXN 17.05 al 28 de septiembre de 2015.

*Fuente:* Tomado del sitio web del GACM, [www.aeropuerto.gob.mx/gacm/que-se-ha-comprado.php](http://www.aeropuerto.gob.mx/gacm/que-se-ha-comprado.php) (consultado el 28 de septiembre de 2015).

Además, el GACM podría publicar información sobre la contratación por tipo de procedimiento utilizado, aportando cifras y el valor, como suele hacerse en muchos países de la OCDE (Recuadro 4.5). Por otra parte, para evitar cualquier mala interpretación, podría pensar en dar definiciones claras de los procedimientos de contratación y las excepciones más comunes a la licitación pública que se prevén.

Más aún, el sitio web del GACM proporciona información sobre planes de adquisición o contratación futuros. Sin embargo, esta información, presentada en formato PDF, no estipula un plazo claro para la adquisición de bienes y tampoco es posible ver los procesos en curso, o cómo se realizan los procesos de contratación respecto de los programas de adquisiciones. El GACM podría considerar publicar los programas de adquisiciones en un formato utilizable que permita distinguir entre lo que ya se adquirió, lo que se está adquiriendo actualmente y lo que se adquirirá en el futuro.

Si bien CompraNet puede proporcionar la mayor parte de esta información, estudios anteriores de la OCDE demuestran que este portal a menudo no proporciona toda la información relacionada con el proceso de contratación y tampoco se considera muy fácil de consultar por los usuarios internos y externos. En CompraNet hay dificultades técnicas para cargar o descargar información, lo que vuelve lento e ineficiente al proceso. En este sentido, el GACM podría publicar de manera proactiva en su página web toda la información pertinente; por ejemplo, los programas anuales de contratación pública, el procedimiento de licitación (documentos de licitación, actas de las juntas de aclaraciones y apertura de ofertas), el historial de las adjudicaciones de contratos, la modificación de contratos y las inconformidades formales, como lo lleva a cabo la Ciudad de Nueva York, por ejemplo (Recuadro 4.21).

#### Recuadro 4.21. Checkbook NYC (chequera de la Ciudad de Nueva York)

En julio de 2010, la Contraloría de la Ciudad de Nueva York presentó *Checkbook NYC* (chequera de la Ciudad de Nueva York), una herramienta de transparencia en línea que por vez primera pone a disposición del público el gasto diario de la ciudad. Mediante un sistema de tablero intuitivo que combina diversas gráficas y cuadros sinópticos fáciles de usar, Checkbook NYC proporciona información actualizada sobre la situación financiera de la ciudad.

El sitio web proporciona información sobre:

- Presupuesto
- Ingresos
- Gasto
- Contratos
- Nómina
- Subproveedores

En el rubro de contratos se encuentra información detallada sobre contratos, modificaciones a los contratos, proveedores, métodos de adjudicación y más.

En contratos se informa sobre el organismo contratante, el principal proveedor, el monto actual del contrato, su monto original y cuánto se ha gastado a la fecha.

CONTRACT ID	PURPOSE	CONTRACTING AGENCY	PRIME VENDOR	CURRENT AMOUNT	ORIGINAL AMOUNT	SPENT TO DATE
CT185620050034130	PUBLIC UTILITY	DEPARTMENT OF CITYWIDE ADMINIST...	NEW YORK POWER AUTHORITY	\$7.19B	\$7.19B	\$5.80B
CT 100220060028251	FUNDING AGREEMENT	MAYORALTY	MTA BUS COMPANY	\$3.12B	\$1.04B	\$2.66B
CT182720141400213	MANAGEMENT, TRANSPORTATION A...	DEPARTMENT OF SANITATION	COVANTA SUSTAINABLE SOLUT...	\$2.86B	\$2.86B	\$4.89M
CT100220070029782	HUDSON YARDS SUPPORT & DEVELO...	MAYORALTY	HUDSON YARDS INFRASTRUCTURE CO	\$1.83B	\$1.83B	\$0.00
CT106920141428608	CHANGE OF OWNERSHIP OFFICE...	DEPARTMENT OF SOCIAL SERVICES	VANDEBILT ASSOCIATES OWNER LP	\$1.71B	\$1.71B	\$10.36M

Modificación de contratos incluye, entre otras cosas, información sobre el porcentaje entre el monto original del contrato y el monto actual, así como cuánto se ha modificado el contrato.

Recuadro 4.21. **Checkbook NYC (chequera de la Ciudad de Nueva York) (Continuación)****Top 5 Contract Amount Modifications** *Number of Contract Modifications: 4,435*

CONTRACT ID	PURPOSE	CONTRACTING AGENCY	PRIME VENDOR	CURRENT AMOUNT	ORIGINAL AMOUNT	SPENT TO DATE	DOLLAR DIFFERENCE	PERCENT DIFFERENCE
CT100220060028251	FUNDING AGREEMENT	MAYORALTY	MTA BUS COMPANY	\$3.12B	\$1.04B	\$2.66B	\$2.08B	200%
CT100220040015984	FUNDING AGREEMENT	MAYORALTY	DORMITORY AUTHORITY...	\$556.88M	\$120.00M	\$533.46M	\$436.88M	364.07%
CT182697B4876	AGREEMENT TO PROVIDE...	DEPARTMENT OF ENVIRO...	NYS ENV FACILITIE...	\$410.30M	\$79.60M	\$374.54M	\$330.70M	415.46%
CT185620020005358	BUILDING LEASE	DEPARTMENT OF CITYWI...	59 MAIDEN LANE ASSO...	\$587.68M	\$297.98M	\$188.88M	\$289.70M	97.22%
CT18269236727	DESIGN OF THE CROTON...	DEPARTMENT OF ENVIRO...	METCALF & EDDY OF N...	\$299.50M	\$44.23M	\$288.57M	\$255.27M	577.19%

*Fuente:* Checkbook NYC, sitio oficial de la Ciudad de Nueva York, [www.checkbooknyc.com/contracts\\_landing/status/A/year-type/B/year/116](http://www.checkbooknyc.com/contracts_landing/status/A/year-type/B/year/116) (consultado el 22 de junio de 2015).

Por último, para divulgar documentos e información de manera proactiva y oportuna sin tener que incurrir en costos excesivamente altos, es necesario contar con un sistema de recopilación de datos sistemático, fácil de usar y con datos accesibles para su análisis. La guía para un gobierno abierto (OGP, 2013) sugiere lo siguiente:

- Cuando sea factible, se recomienda digitalizar la información de contratación y ponerla a disposición del público en un portal en línea.
- Los formatos estructurados como XML estructurado y la inclusión de todos los metadatos pertinentes permiten hacer búsquedas y tener acceso con facilidad.
- La información digital deberá conservarse y estar disponible a perpetuidad.
- Cuando sea posible, se sugiere utilizar aplicaciones de programas informáticos sin derechos de propiedad.

***Siempre que sea posible, los ciudadanos deberán poder inscribirse a servicios que les avisen de ciertos tipos de novedades sobre contratos, bien sea por correo electrónico, mensajes de texto o algún otro tipo de tecnología. El sitio web del GACM puede ser también un instrumento importante para fomentar el escrutinio del proyecto por parte de la sociedad civil***

Los mecanismos de escrutinio social o de rendición de cuentas social, como la vigilancia de la comunidad, contribuyen a mejorar la calidad y la ejecución de un determinado proyecto. Ayudan a facultar a los grupos locales y aumentar la participación pública gracias a los medios creados para que los ciudadanos expresen sus opiniones, hagan comentarios constructivos y señalen actos ilícitos y abusos (Transparency International, 2013b).

Permitir el escrutinio social contribuye a fortalecer los lazos entre los ciudadanos y su gobierno local o central, lo que puede tener consecuencias positivas para reforzar la gobernanza democrática. Al crear estos vínculos, el escrutinio social puede ayudar a mejorar el enfoque del proyecto de inversión pública, supervisar el desempeño de la administración y fomentar

una gobernanza receptiva. Las herramientas de escrutinio social tienen la ventaja de volver visibles las necesidades de los grupos más vulnerables. En términos más generales, ayuda a mejorar la transparencia del gobierno y a exponer abusos y actos de corrupción (PNUD, 2010).

El GACM podría tomar en cuenta que la divulgación proactiva de información no puede referirse solo a la información sobre contratación pública. Puede proporcionar a ciudadanos y otros actores la información necesaria acerca de todo el proyecto. Durante la misión de investigación de la OCDE, hubo quejas sobre la falta de información relativa al proyecto. Por ejemplo, el sitio web podría llegar a la etapa de construcción real y permitir que el público verifique el avance de las obras mediante fotografías y videos, como en el caso del Proyecto Cruce del Río Hudson por Tappan Zee, en Nueva York (recuadro 4.22).

#### Recuadro 4.22. **Vigilancia por cámara de video del puente de Tappan Zee**

La participación del público es parte integral del proceso de planeación del transporte. Por consiguiente, el objetivo del programa de participación al público y el organismo en el proyecto Cruce del río Hudson por Tappan Zee es asegurar la participación abierta, común y valiosa del público y el organismo a lo largo del proceso. El proyecto tiene su propio sitio web donde el público puede mantenerse al día sobre su desarrollo, donde está disponible toda la información no confidencial y puede observarse el avance de la obra en vivo a través de cámaras instaladas en el emplazamiento.

*Fuente:* <http://newnybridgegallery.com/webcam.php> (consultado el 14 de junio de 2015).

Por otra parte, cada vez más se reconoce que los mecanismos del sitio web para presentar inconformidades son una herramienta valiosa para promover la rendición de cuentas del gobierno. Dichos mecanismos ofrecen a los ciudadanos canales para expresar su opinión y presentar quejas ante los organismos públicos con el fin de que mejoren su trabajo y sus servicios. Es fundamental que las instituciones públicas tomen en cuenta varios principios clave al diseñar mecanismos para presentar inconformidades, como transparencia, independencia, rendición de cuentas, accesibilidad, seguridad y facilidad de uso, entre otros (Transparency International, 2014b).

Hacer que los mecanismos de presentación de inconformidades den una apariencia informal y accesible es primordial para su éxito, ya que reduce la posible intimidación del usuario y al mismo tiempo permite que los funcionarios públicos conozcan opiniones sobre las políticas y los servicios públicos. Simplificar el que la gente exprese su opinión y empoderarla para denunciar casos de abuso y gestión deficiente sin tener que magnificar el proceso mediante un mecanismo de queja formal puede crear un poderoso circuito de retroalimentación para los prestadores de servicios públicos. Para asegurar su facilidad de uso lo más posible, es necesario que esta retroalimentación pueda darse vía canales que agraden y sean familiares a las personas (por ejemplo, teléfonos celulares, mercados, grupos de oración, escuelas). La tecnología abre nuevas vías a través de las cuales los ciudadanos pueden expresar su opinión; por ejemplo, mensajes de texto y redes sociales en línea (OGP, 2013).

Actualmente, en la página web del GACM hay un enlace para presentar inconformidades; sin embargo, los usuarios son redirigidos al sitio de la Secretaría de la Función Pública, en el cual se describe el procedimiento a seguir. Se indica que la inconformidad puede presentarse por correo electrónico, correo postal, en persona o por teléfono. Una vez hecho esto, la inconformidad se dirige al OIC de la dependencia. El Órgano Interno de Control del GACM y la SFP podrían trabajar juntos para elaborar un formato de queja que se publique en el

sitio web del GACM, para que proveedores y ciudadanos presenten sus inconformidades en línea. El GACM podría seguir el ejemplo de la Oficina del Inspector General del Estado de Nueva York y tener el formato en diferentes idiomas (Recuadro 4.23). La queja podría llegar directamente a la dirección electrónica del Órgano Interno de Control del GACM e incluir un folio de seguimiento para que el usuario esté al tanto de ella.

#### Recuadro 4.23. Formato de queja en línea, Oficina del Inspector General del Estado de Nueva York

La Oficina del Inspector General es responsable de garantizar que el gobierno del estado, sus empleados y quienes trabajan para él cumplan con las normas de honradez, rendición de cuentas y eficiencia más altas.

La Oficina elaboró un formato de queja en línea para presentar acusaciones de conductas indebidas en el gobierno del estado. El formato de queja se diseñó para tener la mayor información posible sobre los siguientes aspectos:

- ¿Quién participa en la conducta indebida?
- ¿Qué dependencia del estado está involucrada?
- ¿Qué acto ilícito ocurrió?
- ¿Cuándo sucedió?
- ¿Hay testigos de la conducta indebida con los que podamos comunicarnos?
- ¿Qué leyes o regulaciones de la dependencia se violaron?

El formato también solicita información sobre el quejoso, pero este puede pedir confidencialidad. Puede también proporcionar información sobre los documentos en su posesión que se relacionen con su queja. El formato está disponible en seis idiomas, entre ellos francés, español, chino y ruso.

*Fuente:* New York State, Office of the Inspector General, “Online complaint form”, <http://ig.ny.gov/content/on-ine-complaint-form> (consultado el 22 de junio de 2015).

## Propuestas de acción

Para aumentar la integridad y transparencia de sus procesos de contratación pública, el GACM podría pensar en tomar las siguientes medidas.

- Promover una cultura de integridad al:
  - Crear conciencia sobre los riesgos de corrupción entre su personal, en especial, entre los que intervienen en el proceso de contratación
  - Modificar su código de conducta, tomando en cuenta que deberá: i) explicar al personal y socios del GACM lo que se espera de ellos en cuanto a conducta; ii) contribuir a reforzar la integridad en la cultura de la institución al establecer nuevas normas; y iii) proporcionar un marco disciplinario para sancionar las conductas que se aparten de la norma
  - Establecer normas específicas para los funcionarios de contratación; por ejemplo, mediante un código de conducta para los funcionarios de contratación del GACM
  - Asegurar que su código de conducta se conozca y elaborar otro para quienes intervienen en el proceso de contratación, incluidos consultores, personal contratado en forma externa y subcontratistas



- Impartir capacitación a los funcionarios de contratación en temas de integridad, ética y herramientas contra la corrupción
- Incrementar la visibilidad y la concienciación sobre el Comité de Ética para lograr una mejor difusión y cumplimiento del código de conducta y la posterior adaptación de las normas a los nuevos riesgos
- Formular una política integral de conflicto de interés que incluya el establecimiento de un Sistema de Gestión de Contrataciones que enumere las situaciones que se considerarían como un conflicto de interés y ofrezca orientación sobre los pasos a seguir
- Verificar cualquier posible conflicto de interés antes de empezar el proceso de contratación, y permitir que los licitantes den a conocer cualquier conflicto de este tipo que puedan tener con la institución contratante o con otros licitantes
- Evaluar la posibilidad de analizar con sus funcionarios públicos qué canales darían confianza para denunciar los actos ilícitos
- Implementar cursos de capacitación y programas educativos sobre el concepto de integridad y el propósito de las denuncias, para alentar la utilización correcta de los mecanismos de presentación de informes y evitar su mal uso
- Colaborar con grupos de proveedores para explorar formas de alentarlos a elaborar sus propios programas y normas con el fin de aumentar la integridad en su relación con el GACM
- El Órgano Interno de Control del GACM:
  - Podría cerciorarse de no solo desempeñar una función de control sino también actuar como órgano consultivo para las unidades de dirección y contratación del GACM, con miras a lograr mayor eficacia y eficiencia del proceso de contratación
  - Las unidades de contratación y el OIC del GACM podrían trabajar estrechamente con el comité de control interno del grupo y la Mesa de Acompañamiento de la SFP para garantizar procedimientos de contratación eficientes y transparentes
  - El OIC del GACM y la SFP podrían trabajar en conjunto para ofrecer en el sitio web del GACM un formato de queja para que los proveedores y ciudadanos presenten sus inconformidades en línea
- El GACM podría evitar los riesgos de integridad durante el proceso de contratación al:
  - Trazar un mapa de los riesgos de corrupción de la institución y sus procesos para identificar los puestos de funcionarios que sean especialmente vulnerables, las actividades del ciclo de contratación donde puedan surgir riesgos y los proyectos específicos en riesgo. Esto también le permitiría al GACM:
    - Utilizar un sistema de banderas rojas después de trazar un mapa de riesgos
    - Crear un plan de integridad para facilitar la formulación de estrategias de mitigación después del mapeo de riesgos de corrupción específicos, y así garantizar que todas las partes involucradas en el proceso estén enteradas de los riesgos y mecanismos de integridad existentes, así como de sus propias responsabilidades

- Continuar con la participación de expertos de la sociedad civil al incluir a observadores sociales en los principales procedimientos de contratación
- Reducir en sus manuales de contratación el límite para el uso obligatorio de testigos sociales en la contratación de obras públicas, bienes y servicios, así como incluir en sus manuales de contratación otras condiciones en virtud de las cuales sea necesario incluir testigos sociales
- Elaborar documentos de licitación estándar para las propuestas técnicas y económicas, declaraciones de integridad y formatos de divulgación para dar a conocer los compromisos y la situación financiera actuales
- Implementar el sistema de dos sobres para asegurar que las decisiones de contratación se tomen conforme a los criterios establecidos
- Aplicar el principio de los cuatro ojos para limitar las facultades discrecionales de los funcionarios públicos, y garantizar un determinado nivel de debate y la protección de los funcionarios públicos contra las sospechas
- Explorar la posibilidad de designar un monitor de integridad que pueda seguir todo el ciclo de contratación
- Cerciorarse de que sus mecanismos de integridad internos existentes sean conocidos por consultores, personal contratado en forma externa y subcontratistas y se apliquen a ellos en la misma forma en que se aplican al personal del GACM a través, por ejemplo, de un código de conducta.
- El GACM podría mejorar la transparencia de sus actividades de contratación al:
  - Asegurarse de que tiene los recursos, estructura y capacidades necesarios para realizar esas funciones
  - Publicar toda la información sobre la contratación, no solo la relacionada con el aeropuerto sino también con el funcionamiento del GACM
  - Publicar información sobre la contratación por el tipo de procedimiento utilizado dando cifras y el valor
  - Brindar definiciones claras de los procedimientos de contratación y las excepciones más comunes a la licitación pública que se prevén
  - Establecer y publicar en forma proactiva directrices en línea, en lenguaje sencillo, sobre toda la información divulgada
  - Publicar los programas de adquisiciones en un formato utilizable que permita distinguir entre lo que ya se adquirió, lo que se está adquiriendo actualmente y lo que se adquirirá en el futuro
  - Publicar de manera proactiva en su página web toda la información pertinente; por ejemplo, programas anuales de contratación pública, trámites de la licitación (documentos de licitación, actas de las juntas de aclaraciones y apertura de ofertas), historial de las adjudicaciones de contratos y modificación de los contratos
  - Publicar en su sitio web las declaraciones firmadas de los licitantes

## Notas

1. Para mayor información, consulte [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5404567&fecha=20/08/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404567&fecha=20/08/2015).
2. Para mayor información, consulte <http://reniresp.funcionpublica.gob.mx/ppcapf/consulta/consultaGeneral.jsf>.
3. Para mayor información, consulte [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015).
4. La cantidad equivale a 5 millones de días de salario mínimo diario en México, D.F. en el caso de los bienes y servicios, y a 10 millones de días de salario mínimo diario en México, D.F. en el de las obras públicas. El salario mínimo diario en 2015 en México, D.F. es de MXN 70.10, alrededor de USD 4.60.
5. El párrafo II del Artículo 63 del ROPSRM establece que las propuestas que se comprometan a subcontratar parte de las obras públicas con PyME deben recibir puntos o porcentajes: “a los licitantes que se comprometan a subcontratar MIPYMES para la ejecución de los trabajos que se determine en la convocatoria a la licitación pública, se les otorgarán puntos o unidades porcentuales de acuerdo a los lineamientos señalados en el párrafo anterior”.
6. Este cálculo se basó solo en los procedimientos que tenían toda la información, incluido el tipo de procedimiento utilizado, al 28 de septiembre de 2015.

## Bibliografía

- Asian Development Bank (2015), *Bidding Procedures*. [www.adb.org/site/business-opportunities/operational-procurement/goods-services/bidding-procedures](http://www.adb.org/site/business-opportunities/operational-procurement/goods-services/bidding-procedures)
- CCAB (2014), *Developing and implementing a code of ethical conduct*, [www.ccab.org.uk/PDFs/Code\\_Guidance\\_final\\_SG\\_Amends2.pdf](http://www.ccab.org.uk/PDFs/Code_Guidance_final_SG_Amends2.pdf)
- Corporate Executive Board, CEB (2015), *Why integrity pays*, [www.executiveboard.com/exbd/legal-risk-compliance/integrity-capital/index.page](http://www.executiveboard.com/exbd/legal-risk-compliance/integrity-capital/index.page).
- Control Risks (2011), *Assessing corruption risks*, [https://www.controlrisks.com/~media/Public%20Site/Files/Our%20Thinking/risk\\_assessment\\_published.pdf](https://www.controlrisks.com/~/media/Public%20Site/Files/Our%20Thinking/risk_assessment_published.pdf)
- Construction Sector Transparency Initiative, COST (2012), *Press Release*. [www.constructiontransparency.org/documentdownload.axd?documentresourceid=8](http://www.constructiontransparency.org/documentdownload.axd?documentresourceid=8).
- Forbes (2013), *The Real Cost Of Bribery*, [www.forbes.com/sites/hbsworkingknowledge/2013/11/05/the-real-cost-of-bribery/](http://www.forbes.com/sites/hbsworkingknowledge/2013/11/05/the-real-cost-of-bribery/)

- Hawkins J. (2013), *How to Note: Reducing corruption in infrastructure sectors. Evidence on Demand*, [www.engineersagainstopoverty.org/documentdownload.axd?documentresourceid=4](http://www.engineersagainstopoverty.org/documentdownload.axd?documentresourceid=4).
- Kenny, C. (2009), “Measuring Corruption in Infrastructure: Evidence from Transition and Developing Countries”, *Journal of Development Studies*, 45(3), pp. 314-332.
- OECD (2015), *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230781-en>.
- OECD (2013a), *Public Procurement Review of the State’s Employees’ Social Security and Social Services Institute in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197305-en>.
- OECD (2013b), *Ethics Training for Public Officials*, OECD Publishing, París, [www.oecd.org/corruption/acn/library/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf](http://www.oecd.org/corruption/acn/library/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf).
- OECD (2009), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, París, [www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf).
- OECD (2007), *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027510-en>.
- Open Government Partnership (2013), *Guide to Open Government 2.0*, [www.ogp.org/wp-content/uploads/2013/02/Guide-to-open-government-public-contracting.pdf](http://www.ogp.org/wp-content/uploads/2013/02/Guide-to-open-government-public-contracting.pdf).
- Transparency International (2014a), “Implementing codes of conduct in public institutions”, [www.transparency.org/whatwedo/answer/implementing\\_codes\\_of\\_conduct\\_in\\_public\\_institutions](http://www.transparency.org/whatwedo/answer/implementing_codes_of_conduct_in_public_institutions)
- Transparency International (2014b), *Local-level complaint mechanisms in developing countries*, [www.transparency.org/whatwedo/answer/local\\_level\\_complaint\\_mechanisms\\_in\\_developing\\_countries](http://www.transparency.org/whatwedo/answer/local_level_complaint_mechanisms_in_developing_countries)
- Transparency International (2013a), “Whistleblowing in Europe”, [www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Hinweisgebersysteme/EU\\_Whistleblower\\_Report\\_final\\_web.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Hinweisgebersysteme/EU_Whistleblower_Report_final_web.pdf), p. 25.
- Transparency International (2013b), *Community monitoring of humanitarian aid and service delivery*, [www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Community-monitoring-aid-service-delivery-.pdf](http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Community-monitoring-aid-service-delivery-.pdf)
- Transparency International (2011), *Corruption Risk Assessment Topic Guide*, [http://gateway.transparency.org/files/uploads/Corruption\\_Risk\\_Assessment\\_Topic\\_Guide.pdf](http://gateway.transparency.org/files/uploads/Corruption_Risk_Assessment_Topic_Guide.pdf)
- Transparency International (2006), *Handbook for curbing corruption in public procurement*, [www.transparency.org/whatwedo/publication/handbook\\_for\\_curbing\\_corruption\\_in\\_public\\_procurement](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/handbook_for_curbing_corruption_in_public_procurement)
- UNDP (2010), *Fostering Social Accountability from Principle to Practice*, [www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/dg-ogc-Fostering%20Social%20Accountability-Guidance%20Note.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/dg-ogc-Fostering%20Social%20Accountability-Guidance%20Note.pdf)
- Wells, J. (2015), “Corruption in the construction of public infrastructure: Critical issues in project preparation”, *U4 Issue No. 8*, U4 Anti-corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Noruega.



**From:**  
**Effective Delivery of Large Infrastructure Projects**  
The Case of the New International Airport of Mexico City

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/9789264248335-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2015), "Capítulo 4. Mejorar la integridad y la transparencia en los procesos de contratación del proyecto del NAICM", in *Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264249349-7-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).