

## Capítulo 9

### **Hacia un gobierno abierto: Promoviendo la transparencia en la contratación pública en el ISSSTE**

*En este capítulo se describe cómo el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) da a conocer la información sobre sus compras de manera proactiva a través de herramientas basadas en la web, así como a través de solicitudes de información. También, describe cómo el escrutinio de la sociedad sobre las actividades de contratación se facilita mediante el uso de "testigos sociales".*

Los datos estadísticos para Israel fueron proporcionados por las autoridades israelíes correspondientes y bajo su responsabilidad. El uso de estos datos por parte de la OCDE se hace sin perjuicio de la situación de los Altos del Golán, Jerusalén oriental y las colonias israelíes en Cisjordania de acuerdo con los términos de la ley internacional.

## Introducción

Promover un gobierno abierto e incluyente es un prerrequisito para construir la confianza entre ciudadanos y gobiernos, y fomentar un gobierno transparente y que rinda cuentas. Un gobierno abierto también promueve un juego justo para los negocios, lo que contribuye al desarrollo económico. Del mismo modo, existe un creciente interés mundial y esfuerzos para mejorar las normas, las prácticas y las metodologías para aumentar la transparencia y el control en la contratación pública con el fin de mejorar la gobernanza y el servicio. Esto se evidencia, entre otras cosas, a través de la implementación en 2012 de la iniciativa de Contratación Abierta ([www.open-contracting.org](http://www.open-contracting.org)).

Como parte de sus esfuerzos para promover un gobierno abierto, los países de la OCDE adoptaron, en 2008, los *Principios rectores sobre la elaboración de políticas abiertas e incluyentes*. Estos principios reconocen que el compromiso de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas contribuye a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, y permite construir mayor confianza entre ciudadanos y gobiernos. Sin embargo, para fortalecer esta relación, los gobiernos necesitan garantizar que:

- se disponga de información completa, objetiva, confiable, relevante y fácil de comprender con el fin de que los gobiernos queden expuestos al escrutinio público;
- la información sea accesible a todos, en cualquier momento y lugar;
- los ciudadanos participen de manera activa en la elaboración de políticas públicas; y
- se promueva la capacidad de respuesta a las nuevas ideas y demandas dentro del gobierno.

México es uno de los países más avanzados en mejorar el acceso a la información y promover un gobierno abierto. Reconociendo la importancia del acceso a la información como condición clave para fomentar un gobierno abierto e incluyente, México adoptó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002. Esta ley se aplica a los tres poderes del gobierno central (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y a todas las entidades públicas con financiamiento público, total o parcial, como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). La ley hace obligatoria la divulgación proactiva de información de una amplia variedad de áreas, como la estructura de la institución y sus contrataciones. Además, en 2007, México reforzó el acceso a la información como derecho fundamental mediante enmiendas constitucionales.

Además, se estableció por ley, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) para garantizar de manera eficaz el acceso a la información por parte de los ciudadanos. El IFAI asegura asimismo la publicación y la divulgación proactivas de la información. Adicionalmente, se han creado otros sitios de Internet para facilitar la difusión de la información, como, *i*) Compranet (sitio gubernamental de compras electrónicas), *ii*) el Portal de Obligaciones de Transparencia y, en fechas más recientes, *iii*) el portal ciudadano ([www.gob.mx](http://www.gob.mx)), sitio de Internet de la Secretaría de la

Función Pública (SFP), en el cual es posible buscar información sobre un tema particular y ser redirigido al portal o portales de Internet pertinentes.

De acuerdo con el Plan de Acción de México para la Alianza Gobierno Abierto (AGA) (discutido más adelante), este marco legal se complementa también con varias políticas nacionales para promover la transparencia en la administración pública, mejorar los servicios públicos, administrar los recursos naturales con mayor eficacia y mejorar la rendición de cuentas corporativa, a saber:

- El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 define mecanismos para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la prevención de la corrupción. Un logro clave de este plan fue la modernización de Compranet por medio de un sistema más avanzado, Compranet 5.0.
- Iniciativa nacional para la responsabilidad gubernamental, transparencia y lucha contra la corrupción.
- El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública.

Para consolidar sus esfuerzos para promover la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno, México hace poco incorporó estas reformas a su Agenda para Gobierno Abierto al unirse a la Alianza Gobierno Abierto (AGA). Esta alianza es un esfuerzo mundial que trabaja por “gobiernos más transparentes, eficaces y que rindan cuentas, con instituciones que fortalezcan al ciudadano y respondan a sus aspiraciones”<sup>1</sup>. Como parte de su compromiso con la AGA, México diseñó un Plan de Acción<sup>2</sup> para dar seguimiento a sus reformas relacionadas con transparencia y rendición de cuentas de manera realista y factible. Estos esfuerzos se reflejan también en los niveles organizacional y sectorial.

Por ejemplo, la actual administración del ISSSTE identificó la transparencia y la rendición de cuentas como uno de los principios esenciales de su agenda vigente de reformas. Desde esta perspectiva, el ISSSTE ha implementado varias medidas para promover la divulgación activa de información, incluso en el área de la contratación pública. Este capítulo examina el avance en la implementación de medidas referentes a la transparencia en la contratación pública del ISSSTE.

## Mejorar la transparencia en la contratación pública

### *El ISSSTE aún tiene retos para aplicar políticas de transparencia en la contratación*

La contratación gubernamental es una de las áreas más vulnerables ante la corrupción. Garantizar un grado adecuado de transparencia en la contratación apoya la prevención de fraudes, desperdicios y corrupción. Las reformas recientes de contratación llevadas a cabo en la mayoría de los países de la OCDE se han centrado en mejorar la transparencia mediante el acceso a información congruente y reglas de contratación pública claras (Gráfica 9.1).

### Gráfica 9.1. Principal objetivo de las reformas de contratación pública en países de la OCDE



*Fuente:* OCDE (2011), 2011 Encuesta de la OCDE sobre “Reporting Back on the OECD Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement.” [Reporte sobre la Recomendación de la OCDE para fortalecer la integridad en la contratación pública]. (Documento interno sin publicar)

Igualmente, el gobierno federal mexicano enfatizó en mejorar la transparencia en la contratación pública para promover un juego justo para los proveedores y adquirir un mayor valor por el dinero en las operaciones gubernamentales. Por esta razón, una amplia gama de información sobre las adquisiciones a nivel del gobierno central está disponible al público (Anexo 9.A1). Por otro lado la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) hace obligatorio que las instituciones federales publiquen información relacionada con la contratación en Compranet. Este sitio de Internet reúne información como programas anuales de contratación, procedimientos de contratación (bases de licitación, minutas de juntas de aclaraciones y de apertura de convocatorias), datos históricos de adjudicación de contratos e inconformidades.

El compromiso de México en el marco de la AGA y el área de contratación es consolidar la nueva versión de Compranet como componente fundamental para obtener una administración mejor y más eficiente de los recursos públicos. Así, una vez implementadas las reformas legales correspondientes, el gobierno federal buscará ampliar el alcance e impacto de su política de contrataciones públicas a través de mejoras a Compranet y la consolidación de nuevos mecanismos de contratación. Igualmente, se revisarán las calificaciones y las competencias de los funcionarios a cargo de Compranet para que se ajusten mejor a las necesidades de la plataforma electrónica, así como fomentar su profesionalización. Al respecto, el gobierno federal elaborará cadenas de responsabilidad más claras junto con mecanismos de control que fortalezcan a las organizaciones de la sociedad civil, los medios y la sociedad en su escrutinio de las contrataciones gubernamentales<sup>3</sup>.

Como ya se mencionó, promover la transparencia y la rendición de cuentas es elemental en las reformas del ISSSTE, incluyendo en sus procedimientos de contratación. En vista de lo anterior, el ISSSTE promueve el acceso a la información sobre contratación, y de forma más general, sobre la institución misma. El ISSSTE divulga de

manera proactiva información en Compranet, pero muy poca su propio sitio de Internet y el Portal de Obligaciones de Transparencia.

## Divulgación de información

### *No se dispone con facilidad de información sobre el ISSSTE en herramientas de Internet*

Aunque el ISSSTE divulga información, la calidad y la disponibilidad de datos sobre su contratación aún es desigual, por lo que dificulta el acceso de ciudadanos y proveedores a información comprensible, actualizada y completa. Por ejemplo, el sitio de Internet del ISSSTE contiene muy poca información sobre su estructura y casi ninguna sobre sus contrataciones, con excepción de las pre-bases de licitación, abiertas a comentarios de posibles proveedores<sup>4</sup>. De igual modo, Compranet ofrece información exhaustiva sobre la contratación del ISSSTE y el Portal de Obligaciones de Transparencia también proporciona cierta información sobre contrataciones, como programas anuales de contratación y una base de datos sobre desempeños anteriores (Cuadro 9.1). Sin embargo, no es nada fácil acceder a la información sobre la estructura, desempeño y presupuesto del ISSSTE, lo que dificulta que la sociedad civil, en su conjunto, supervise su operación. También, la información sobre contratación aparece dispersa entre varios portales.

**Cuadro 9.1. Divulgación activa de información por parte del ISSSTE**

	Sitio de Internet del ISSSTE	Compranet	Portal de Obligaciones de Transparencia
Sitio de Internet	<a href="http://www.issste.gob.mx/prebases/index.html">www.issste.gob.mx/prebases/index.html</a>	<a href="https://compranet.funcionpublica.gob.mx">https://compranet.funcionpublica.gob.mx</a>	<a href="http://portaltransparencia.gob.mx/pot">http://portaltransparencia.gob.mx/pot</a>
Entidad responsable de publicar la información	ISSSTE	ISSSTE	ISSSTE
Entidad responsable de supervisar la publicación de información	ISSSTE	SFP	IFAI
Información sobre la estructura de la entidad			✓
Marco legal de la contratación		✓	
Manuales y lineamientos para proveedores		✓	
Programas anuales de contratación		✓	✓
Programa de contratación de largo plazo			
Revisión de bases	✓	✓	
Documentos de convocatoria		✓	
Minutas de las juntas de aclaración		✓	
Presentación electrónica de ofertas		✓	
Fallos de adjudicación e información de apoyo		✓	
Modificaciones de contratos			
Estadísticas y bases de datos relacionadas con contrataciones anteriores		✓	✓
Información de pagos			
Padrón de proveedores inhabilitados para recibir contratos		✓	
Declaraciones de testigos sociales		✓	
Posibilidad de presentar una inconformidad contra procedimientos de contratación del ISSSTE		✓	
Documentación asociada con una inconformidad			

Un esfuerzo para compendiar la información dispersa sobre el ISSSTE y su sistema de contratación disponible en diferentes portales es esencial para facilitar el acceso a la información. La plataforma de contratación creada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es un buen ejemplo de un lugar accesible y completo para que ciudadanos y proveedores obtengan información. De hecho, el sitio de Internet del IMSS ofrece información sobre todos sus procesos y requisitos de contratación, así como sobre el seguimiento de sus resultados (Recuadro 9.1).

#### Recuadro 9.1. Plataforma de contrataciones públicas del IMSS

En 2011, el IMSS creó un nuevo portal informativo con la intención de aumentar la rendición de cuentas públicas, la transparencia y facilitar la comprensión sobre los gastos del IMSS. El portal del IMSS incluye una base de datos que clasifica y proporciona información específica (por ejemplo: precios pagados y cantidad adquirida) a partir del tipo de adquisición, servicio u obra pública. También, incluye la previsión de compras y documentos para las licitaciones, entre otros datos pertinentes. La información sobre proveedores, como montos contractuales e incumplimiento, también estarán disponibles en el futuro.

Además de proporcionar información importante a proveedores y al público en general, el portal funciona como herramienta informativa para los interesados internos, como Delegaciones y unidades médicas. Su propósito es proporcionar información, como precios de referencia y condiciones de compra anteriores, lo que a su vez mejora la eficiencia del proceso y aumenta la competencia. Los planes futuros contemplan la transmisión en vivo de las principales etapas del proceso de licitación, así como la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda inscribirse y recibir mensajes electrónicos automáticos sobre las adquisiciones públicas. La intención es fortalecer el uso de las redes sociales relacionadas con el portal del IMSS para compartir información pertinente sobre todo el proceso de adquisiciones; por ejemplo, información sobre los ahorros logrados.

*Fuente:* OCDE (2012), *Estudio sobre la Contratación Pública. Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor una asistencia médica: Instituto Mexicano de Seguridad Social. Aspectos claves*, OECD, París, [www.oecd.org/gov/ethics/49408711.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/49408711.pdf), consultado el 4 de octubre de 2013.

Como lo subrayan las Directrices de la OCDE para Combatir la Manipulación de las Licitaciones en la Contratación Pública (OCDE, 2009) y un informe asociado de la OCDE sobre el ISSSTE (OCDE, 2013), cierta información puede facilitar la colusión si se hace pública, ya que puede ser utilizada por los licitantes deshonestos para realizar un acuerdo colusorio. Considerando esto, el ISSSTE debería difundir la información a los licitantes y al público de una manera equilibrada y oportuna, evaluando cuidadosamente la necesidad, los beneficios y los riesgos.

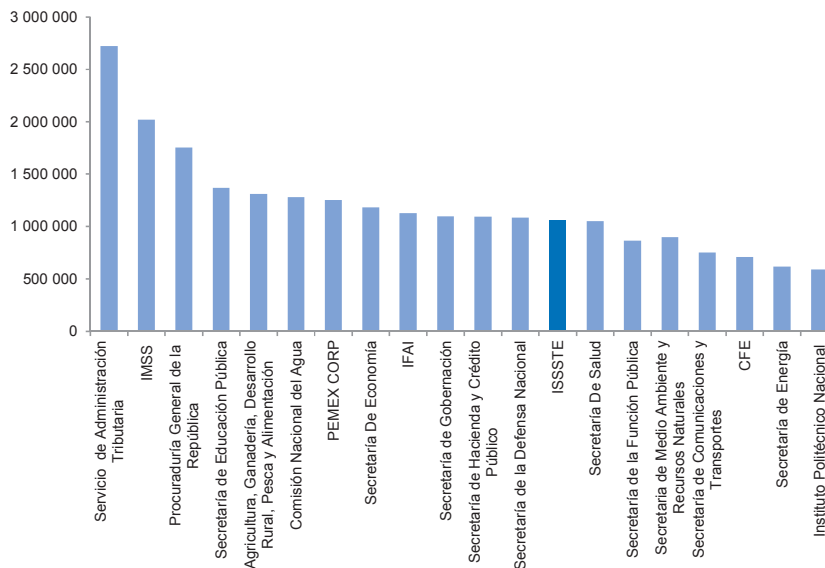
### Solicitud de información

***El proceso del ISSSTE para solicitar información no es muy accesible para el público, y la tasa de respuesta a dicha solicitud es baja.***

De acuerdo a información del IFAI, el ISSSTE genera un significativo nivel de interés. Es más, el ISSSTE que tan sólo cubre al 10% de la población es una de las 20 entidades gubernamentales con más visitas en el Portal de Obligaciones de Transparencia (Gráfica 9.2).

**Gráfica 9.2. Entidades federales con más visitas al Portal de Obligaciones de Transparencia**

(2008 al 5 de julio de 2012)

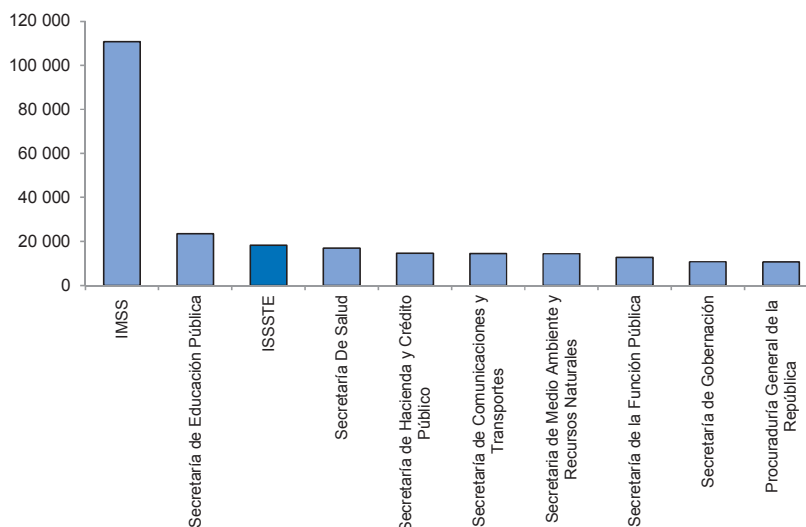


Fuente: IFAI, [www.ifai.org.mx/Estadisticas/#indicadores](http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#indicadores), consultado el 27 de julio de 2012.

De 2008 a julio de 2012, el ISSSTE fue la entidad federal con el tercer mayor número de solicitudes de información. Esto demuestra que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los ciudadanos dedican un interés particular al desempeño del Instituto (Gráfica 9.3).

**Gráfica 9.3. Entidades federales con el mayor número de pedidos de información**

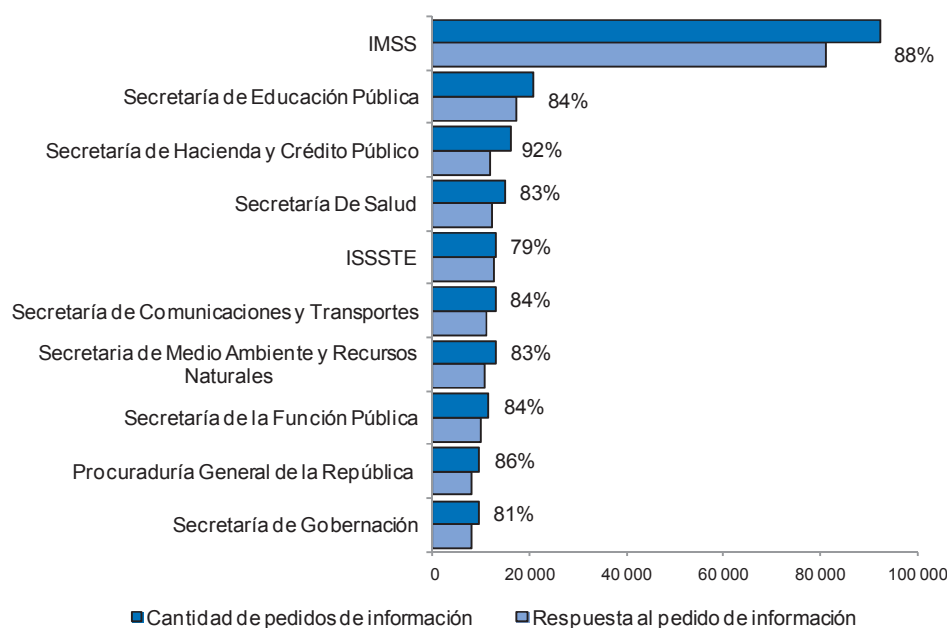
(2008 al 5 de julio de 2012)



Fuente: IFAI, [www.ifai.org.mx/Estadisticas/#indicadores](http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#indicadores), consultado el 27 de julio de 2012.

Sin embargo, el ISSSTE sólo dio respuesta a 79% de todas las solicitudes de información entre 2008 y 2011. Es la tasa de respuesta más baja entre las diez entidades federales con el mayor número de solicitudes de información. Por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respondió a 92% de las solicitudes de información que recibió en el mismo periodo, y la tasa de respuesta del IMSS alcanzó 88% (Gráfica 9.4).

**Gráfica 9.4. Nivel de respuesta a las solicitudes de información entre las entidades federales con el mayor número de solicitudes de información (2008-2011)**



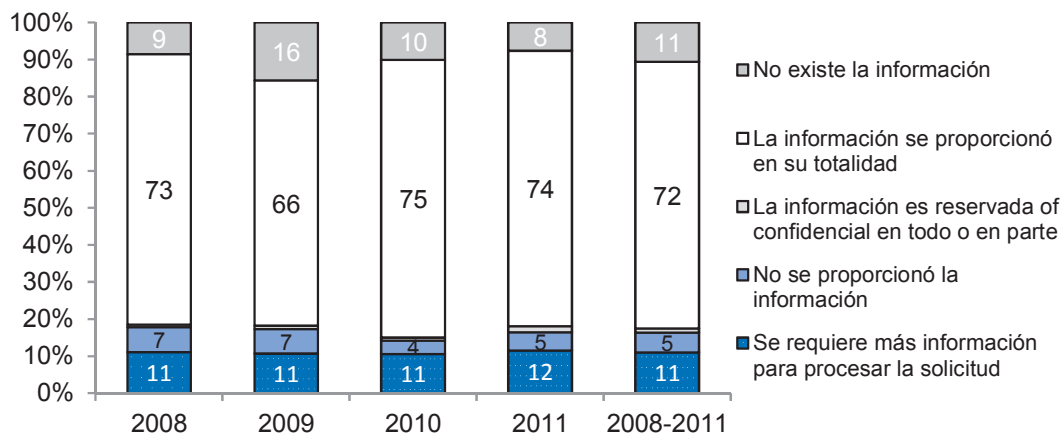
*Fuente:* Mexican federal government 's system Infomex, [www.infomex.org.mx](http://www.infomex.org.mx), consultado el 27 de julio de 2012.

Según el ISSSTE<sup>5</sup>, las principales razones de esta baja tasa de respuesta son: *i)* la falta de disposición de información y *ii)* la necesidad de recopilar información complementaria para procesar la solicitud (Gráfica 9.5).

En México, varios canales están disponibles para presentar una solicitud de información (por escrito, en línea o en persona) y las tarifas asociadas se limitan a la reproducción y al envío de la información (OCDE, 2011a). Sin embargo, el procedimiento para solicitar información no es muy accesible para el público. Si bien el ISSSTE dedica un departamento a responder las solicitudes de información, no es claro el proceso para presentar solicitudes (por Internet o correo). Esto puede confundir a ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y proveedores que requieran información específica. El ISSSTE necesita ofrecer un proceso ágil y accesible para presentar solicitudes de información.



**Gráfica 9.5. Respuesta del ISSSTE a las solicitudes de información (2008-2011)**



Fuente: Mexican federal government 's system Infomex, [www.infomex.org.mx](http://www.infomex.org.mx), consultado el 27 de julio de 2012.

### Fortalecer el sistema de gestión de información

#### ***El sistema de gestión de información del ISSSTE no es integrado ni automático, lo que entorpece su capacidad de generar datos e información sobre sus operaciones***

Uno de los obstáculos más importantes para que el ISSSTE responda a las solicitudes de información de los ciudadanos, de las OSC o de los proveedores puede ser su incapacidad de generar la información requerida debido a la falta de un sistema de gestión de información eficiente (véase el Capítulo 4 para más detalles sobre la administración de datos). Es más, el ISSSTE necesita elaborar un sistema automático e integrado de información que genere datos centralmente y no en el ámbito delegacional. A la fecha, ante la ausencia de este un sistema, la información que proporciona el ISSSTE al público se genera en las delegaciones en hojas de Excel, por lo que tampoco se divulga información en tiempo real ni precisa. Implementar un sistema de gestión de información integrado y automático es requisito para la divulgación de información oportuna, precisa y confiable.

Para remediar esto, el ISSSTE mejora su sistema de gestión de información con el fin de facilitar la recopilación interna de información y así brindarla con facilidad al público. El Tablero de Control de Abasto y el Tablero de Control de Presupuesto son dos herramientas importantes en que se apoya el ISSSTE para alcanzar esta meta. Además, el ISSSTE en la actualidad diseña un programa con Transparencia Mexicana para fomentar la transparencia en varios de sus procesos, como contratación pública, mediante la aplicación sistemática del Tablero de Control de Abasto.

El Tablero de Control de Abasto, creado a principios de 2012, proporciona información oportuna sobre elementos tales como la disponibilidad de medicamentos y productos médicos, el estado de los procedimientos de compra en el proceso y sus precios (véase el recuadro 4.3 para más detalles). Parte de esta información – como los precios unitarios, la demanda nacional prevista y la disponibilidad de las unidades médicas -ahora se hace pública por producto a través del sitio web <http://isssteapache.issste.gob.mx/transparenciaproactiva/>. Al ofrecer este tipo de

información, el Tablero de Control de Abasto contribuiría en gran medida al fomento de la transparencia de la administración de inventarios.

Se elaboró una herramienta semejante para administrar el presupuesto del ISSSTE. El Tablero de Control de Presupuesto ofrece una instantánea del presupuesto del ISSSTE a nivel central así como por unidad (delegaciones, hospitales) y por tipo de gasto. Esta herramienta se integrará al Sistema de Programación y Ejercicio Presupuestal (SPEP), que permite el registro y procesamiento automáticos de operaciones de programas de presupuesto, cuentas certificadas sin liquidar, control de descarga e informes de presupuesto, así como otras funciones para gestión del presupuesto.

Los tableros de control para diversas funciones aumentarán de manera significativa la capacidad del ISSSTE para generar información precisa y oportuna sobre su presupuesto, su inventario y sus procedimientos de compra, con lo que contribuirán a mejorar la transparencia de su contratación.

Se elaboraron también otros sistemas para promover la eficiencia y accesibilidad de la información. Entre ellas está el SIEDI, que el ISSSTE desarrolló en 2009 para medir el desempeño. Aunque los datos generados por el sistema no son públicos, el ISSSTE incluyó sus principales conclusiones a partir de información del SIEDI en informes anuales disponibles al público con el fin de proporcionar información sobre el desempeño general del Instituto.

Entre los retos pendientes para que los datos generados por estos sistemas estén disponibles al público es definir criterios claros para la desclasificación de información. El ISSSTE necesita definir estos criterios con la Comisión Federal de Competencia (CFC) con rapidez para garantizar un nivel adecuado de transparencia sin dejar de cumplir con requerimientos de confidencialidad cuando sea necesario.

## **Supervisar la transparencia: obtener retroalimentación de los usuarios**

### ***El ISSSTE no ha desarrollado mecanismos para recopilar retroalimentación del mercado o ciudadanos sobre el nivel de transparencia en sus procedimientos de contratación***

Las condiciones recién mencionadas son necesarias para que el ISSSTE divulgue información con eficacia (es decir, agilizar la información a partir de herramientas de Internet, definir un proceso claro y accesible para solicitar información e implementar un sistema eficiente de gestión de información). Sin embargo, con el fin de vigilar las medidas de transparencia implementadas y reajustarlas en caso de ser necesario, el ISSSTE necesita asimismo retroalimentación sobre estas medidas proveniente de interesados seleccionados.

Las encuestas sobre el nivel de transparencia en los procedimientos de contratación permitirían que el ISSSTE comprendiese mejor las experiencias de ciudadanos y proveedores en su trato con el ISSSTE. El ISSSTE aún no aplica un instrumento así. Sin embargo, en respuesta a una encuesta del Secretariado de la OCDE, más de la mitad de las delegaciones señaló que aplicaba una encuesta de transparencia con los licitantes sobre el proceso de contratación, por lo general como parte de las bases de licitación. Algunas de las demás delegaciones mencionadas no llevan a cabo encuestas debido a la falta de recursos. No obstante, las delegaciones que sí aplican encuestas reciben pocas respuestas. Más aún, no hay pruebas de ninguna evaluación sustancial de las respuestas

recibidas ni de que las unidades de contratación las usen para mejorar el proceso de contratación.

Al estudiar con cuidado una de estas encuestas, evaluar la transparencia del proceso de contratación no parece ser el principal objetivo. De hecho, la mayoría de las preguntas se centran en la claridad del proceso, las interacciones de los usuarios con la delegación y cumplimiento de regulaciones (Cuadro 9.2).

**Cuadro 9.2. Ejemplo de una encuesta de transparencia de licitación pública e invitaciones restringidas de la Delegación Puebla**

Evento	Supuesto	Totalmente de acuerdo	En general de acuerdo	Generalmente en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
Juntas de aclaraciones	El contenido de convocatorias es claro para la adquisición que se pretende realizar				
	Las preguntas técnicas efectuadas en el evento se contestaron con claridad.				
Presentación de proposiciones y apertura de ofertas técnicas	El evento se desarrolló con oportunidad, en razón de la documentación que presentaron los licitantes.				
Resolución técnica y apertura de ofertas económicas.	La resolución técnica fue emitida conforme a las convocatorias y junta de aclaraciones de la invitación.				
Fallo	En el fallo se especificaron los motivos y el fundamento que sustenta la determinación de los proveedores adjudicados y los que no resultaron adjudicados.				
Generales	El acceso al inmueble fue expedito.				
	Todos los eventos dieron inicio en el tiempo establecido.				
	El trato que me dieron los servidores públicos del instituto durante la invitación fue respetuoso y amable.				
	¿Volverá a participar en otra invitación que efectúe el instituto?				
	La invitación se apegó a la normatividad aplicable.				

*Fuente:* Información proporcionada por la Delegación Puebla.

Asimismo, estas encuestas sólo se dirigen a licitantes que ya participan en un proceso de contratación con el ISSSTE y sus delegaciones, y no cubren a otros proveedores que pudieron desistir de participar en el proceso y ciudadanos. A partir de esta experiencia, el ISSSTE debe considerar las encuestas para recopilar información del mercado (por ejemplo, a través de las cámaras de comercio y las asociaciones) y de los ciudadanos en general sobre la transparencia de su proceso de contratación. Más importante aún, estas encuestas deben aplicarse por conducto de un organismo independiente para garantizar la imparcialidad y la confidencialidad de la información recopilada. De hecho, la baja tasa de respuesta de estas encuestas ya mencionada se explicaría por la falta de confianza de los licitantes, quienes temerían por posibles represalias del ISSSTE si las respondiesen con libertad (como que se les excluyese de procedimientos o contratos futuros).

## Transparencia en la contratación de obras públicas

### *El portal del ISSSTE sobre la contratación de obras públicas es una buena práctica que serviría en otros sectores e instituciones*

Entre las iniciativas de transparencia más exitosas del ISSSTE está el portal sobre el Control y Supervisión de Obras a Distancia (COSODI). Este portal creado al interior del ISSSTE por el Departamento de Seguimiento y Evaluación de la Subdirección de Obras, es un nuevo modelo de control y auditoría de obras públicas. El COSODI permite efectuar análisis de riesgo y evaluaciones internas, así como elaborar herramientas de supervisión a lo largo del ciclo de contratación (desde planeación a ejecución) para garantizar la terminación adecuada de las obras, y detectar riesgos de fraude y corrupción. Su portal ofrece información en tiempo real y precisa sobre la contratación de obras públicas otorgadas, lo que da una oportunidad a la sociedad en su conjunto de vigilar los avances de los trabajos. El sitio de Internet proporciona información sobre el tipo de contrato adjudicado, el periodo durante el cual debe implementarse, la ubicación geográfica, y el estatus de implementación así como pagos financieros. El portal ofrece también datos comparativos sobre el valor total de las obras contratadas por el ISSSTE. El ISSSTE debe considerar extenderlo para que brinde información de contrataciones de servicios y bienes seleccionados, como medicamentos.

Más allá de proporcionar información sobre el estatus de la implementación y pagos financieros del proyecto respecto de las proyecciones, el portal puede dar oportunidad a los ciudadanos de brindar retroalimentación sobre los avances o informar riesgos de fraude o corrupción. Por ejemplo, el portal Recovery ([www.recovery.gov](http://www.recovery.gov)), de Estados Unidos de América, da información sobre los avances en la implementación de proyectos y promueve discusiones interactivas y en vivo con los ciudadanos sobre estos proyectos (Recuadro 9.2).

#### Recuadro 9.2. Portal *Recovery.gov* de Estados Unidos de América

Estados Unidos de América tiene un modelo excelente de transparencia pública: el portal del Consejo de Recuperación (RECOVERY.gov). El Consejo de Recuperación supervisa los fondos de fomento creados por la Ley de Recuperación de 2009, tras la crisis económica. El portal proporciona un panorama detallado de todos los gastos acordes con la ley: subvenciones, préstamos y contratos. También, tiene un mapa interactivo que permite al usuario ver contratos por estado, código postal o incluso acercarse al nivel de la calle. El usuario controla la cantidad de información disponible. Cada proyecto se marca con una señalización que indica al usuario quién se beneficia de la subvención, cuánto se asignó, cuál es el proyecto y su fecha de término programada.

Además, facilita la participación mediante una comunicación de diálogo; por ejemplo, los ciudadanos pueden reportar desperdicio, fraude o abuso en el sitio de Internet. Todos los datos son fácilmente accesibles, se presentan de forma clara y compacta, atractiva y fácil de procesar para el ciudadano promedio. Al mismo tiempo, las herramientas analíticas tan elaboradas que ofrece el Consejo de Recuperación permiten obtener con rapidez indicadores de fraude o corrupción potenciales. La única limitante es que el sitio de Internet no se conoce tanto como podría.

*Fuente:* OCDE (por ser publicado), *United States Federal Procurement Review: Technical Assessment for Peer Review*, OECD Publishing, París.

## Testigos sociales

### *Aunque el ISSSTE cada vez hace más partícipes a testigos sociales en sus contrataciones, no toma en cuenta lo suficiente su retroalimentación*

Los países de la OCDE se esfuerzan por crear una relación interactiva con los ciudadanos mediante la cual formen parte en la elaboración de políticas y apliquen un “control social directo” en las actividades gubernamentales.

México es uno de los primeros países de la OCDE en la introducción de estos controles mediante la participación del testimonio social en los procesos de contratación. De hecho, tras las enmiendas de 2009 a la LAASSP, ahora es un requisito legal que los testigos sociales participen en todas las etapas de los procedimientos de licitaciones públicas superiores a umbrales determinados como forma de promover el escrutinio público. En 2012, estos umbrales son 311 millones de pesos (más o menos 24 millones de dólares) para bienes y servicios, y 623 millones de pesos (más o menos 48 millones de dólares) para obras públicas.

Los testigos sociales también pueden participar en procedimientos de licitaciones públicas de valor bajo, procedimientos de adjudicación directa e invitaciones restringidas si la SFP lo considera adecuado. La SFP selecciona a los testigos sociales mediante una licitación pública. Además, mantiene un registro de los testigos sociales aprobados y evalúa su desempeño; un desempeño insatisfactorio puede provocar su retiro del registro<sup>6</sup>. Cuando una entidad federal requiere la participación de un testigo social, lo informa a la SFP, la cual designa a uno del registro. De 2009 a 2011 se nombraron 30 testigos sociales para participar en actividades de contratación del ISSSTE.

Tras su participación en procesos de contratación, los testigos sociales emiten un informe final con comentarios y recomendaciones sobre el proceso. Algunos de estos informes se publican después en Compranet. Sin embargo, no hay mecanismos formales que obliguen al ISSSTE a responder a los comentarios o preguntas que surjan de estos informes. Si bien el ISSSTE aumentó la participación de testigos sociales en sus contrataciones desde 2009 (Cuadro 9.3), puede incorporar a testigos sociales en umbrales inferiores a los anteriores, cuando sea económicamente justificable, para mejorar aún más la transparencia.

En las contrataciones del ISSSTE, los testigos sociales participan sobre todo en el proceso de convocatoria. El ISSSTE puede considerar la incorporación de testigos sociales en otras de las primeras etapas del proceso de contratación, como planeación de requerimientos, desarrollo de especificaciones e investigación de mercado, para garantizar una mayor participación de interesados relevantes en la elaboración de contrataciones específicas.

Además, el ISSSTE debe asegurarse de proporcionar retroalimentación oportuna y confiable a los comentarios de los testigos sociales. A pesar de que los testigos sociales pueden hacer comentarios o recomendaciones durante el proceso y estos se incluyen en sus informes, el ISSSTE no los toma siempre en cuenta. El ISSSTE podría hacer que el rol de los testigos sociales sea más influyente y reforzar la supervisión de los testigos durante el proceso proporcionando una respuesta por escrito a cada sugerencia o comentario recibido de los testigos sociales y permitiendo su inclusión en los informes públicos definitivos. El ISSSTE podría incluso modificar sus directrices internas de contratación para reflejar esta obligación.

**Cuadro 9.3. Testigos sociales empleados por entidades federales mexicanas conforme a procedimientos de licitación pública para bienes, servicios y obras públicas**

Entidad	2009		2010		2011		2009-2011	
	Cantidad	Valor de los contratos (millones de dólares)	Cantidad	Valor de los contratos (millones de dólares)	Cantidad	Valor de los contratos (millones de dólares)	Cantidad	Valor de los contratos (millones de dólares)
Total del gobierno federal	127	23 375	123	14 218	116	16 132	366	53 726
CFE	11	1 313	22	3 594	14	1 241	47	6 148
IMSS	8	2 795	33	4 755	22	2 262	63	9 812
PEMEX, salvo PEMEX Petroquímica	62	15 406	26	2 983	25	6 356	113	24 745
<b>ISSSTE</b>	<b>9</b>	<b>1 018</b>	<b>8</b>	<b>849</b>	<b>13</b>	<b>1 049</b>	<b>30</b>	<b>2 917</b>
Otras entidades federales	37	2 843	34	2 037	42	5 224	113	10 104

*Fuente:* SFP (2011), *Quinto informe de labores*, [www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/temas/informes/informes-de-labores-y-de-ejecucion/5to\\_informe\\_labores\\_sfp.pdf](http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/temas/informes/informes-de-labores-y-de-ejecucion/5to_informe_labores_sfp.pdf); [http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/TRANSPARENCIA/Informes\\_de\\_Labores\\_E/5to\\_informe\\_labores\\_sfp.pdf](http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/TRANSPARENCIA/Informes_de_Labores_E/5to_informe_labores_sfp.pdf); consultado el 6 de noviembre de 2011.

En las contrataciones del ISSSTE, los testigos sociales participan sobre todo en el proceso de convocatoria. El ISSSTE puede considerar la incorporación de testigos sociales en otras de las primeras etapas del proceso de contratación, como planeación de requerimientos, desarrollo de especificaciones e investigación de mercado, para garantizar una mayor participación de interesados relevantes en la elaboración de contrataciones específicas.

Además, el ISSSTE debe asegurarse de proporcionar retroalimentación oportuna y confiable a los comentarios de los testigos sociales. A pesar de que los testigos sociales pueden hacer comentarios o recomendaciones durante el proceso y estos se incluyen en sus informes, el ISSSTE no los toma siempre en cuenta. El ISSSTE podría hacer que el rol de los testigos sociales sea más influyente y reforzar la supervisión de los testigos durante el proceso proporcionando una respuesta por escrito a cada sugerencia o comentario recibido de los testigos sociales y permitiendo su inclusión en los informes públicos definitivos. El ISSSTE podría incluso modificar sus directrices internas de contratación para reflejar esta obligación.

## Propuestas de acción

Para mejorar la transparencia y fortalecer el escrutinio público en las contrataciones públicas, el ISSSTE puede considerar las siguientes propuestas de acción:

1. Equilibrar la necesidad y los beneficios de la divulgación de información de contratación pública con los riesgos resultantes (por ejemplo en lo que respecta a la manipulación de las licitaciones), y racionalizar la información que se hace pública para asegurar que sea fiable, actualizada y de fácil comprensión.
2. Proporcionar un proceso claro y accesible para presentar solicitudes de información.



3. Reforzar el sistema de gestión de información para hacerlo más integrado y automático de modo que fomente la divulgación de información oportuna, precisa y confiable.
4. Utilizar más encuestas focalizadas en la transparencia del proceso de contratación del ISSSTE para obtener información no sólo de los licitantes, sino también de los ciudadanos y los posibles proveedores. Estas encuestas deben efectuarse por conducto de un organismo independiente para garantizar la imparcialidad y confidencialidad de la información recabada.
5. Involucrar a los testigos sociales, cuando sea razonable económicamente, en las distintas etapas del ciclo de contratación en los procedimientos en los cuales su participación no es obligatoria por ley.
6. Ofrecer respuestas formales y por escrito a las observaciones y recomendaciones recibidas de los testigos sociales y hacer que estas respuestas estén a disposición del público (por ejemplo, permitiendo su inclusión en el informe final de los testigos sociales).

## Notas

1. Alianza para el Gobierno Abierto, [www.opengovpartnership.org/about](http://www.opengovpartnership.org/about), consultado el 4 de octubre de 2013.
2. El Plan de Acción de AGA de México está disponible en [www.opengovpartnership.org/countries/mexico](http://www.opengovpartnership.org/countries/mexico), consultado el 4 de octubre de 2013.
3. Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto de México, lanzado en septiembre de 2011 [www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country\\_action\\_plans/Mexico\\_Action\\_Plan.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/Mexico_Action_Plan.pdf), consultado el 4 de octubre de 2013.
4. Sitio de Internet del ISSSTE [www.issste.gob.mx/prebases/index.html](http://www.issste.gob.mx/prebases/index.html), consultado el 4 de octubre de 2013.
5. Informe trimestral del ISSSTE sobre sus respuestas a solicitudes de información presentadas ante el IFAI.
6. LAASSP, Artículo 66.

Anexo 9.A1

Disponibilidad pública de la información a nivel del gobierno central (2010)

	Leyes y políticas	Información general para los posibles licitantes	Selección y evaluación de criterios	Adjudicación del contrato	Orientación específica sobre los procedimientos de solicitud	Documentos de licitación	Plan de Adquisiciones de las ofertas anticipadas	Justificación de la adjudicación del contrato al contratista seleccionado	Modificaciones de contrato	El seguimiento de los gastos de adquisiciones
Alemania	●	●	□	□	○	□	○	○	○	○
Australia	●	□	□	●	□	□	●	■	□	○
Austria	●	□	□	□	□	□	□	○	□	○
Bélgica	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○
Canadá	●	●	■	●	●	■	○	■	●	○
Chile	●	●	□	●	●	●	●	●	□	●
Corea	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Dinamarca	●	●	□	□	□	□	●	□	□	○
Eslovenia	●	□	□	□	□	□	□	■	□	■
España	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○
Estados Unidos de América	●	●	□	□	□	□	□	○	■	□
Estonia	●	●	●	●	●	■	●	●	■	●
Finlandia	●	●	●	●	□	■	□	●	○	○
Francia	●	●	●	□	●	□	□	■	●	■
Grecia	●	●	●	●	□	●	□	●	○	○
Hungría	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Irlanda	●	●	●	□	□	●	●	□	□	○
Islandia	●	●	●	●	●	●	●	●	●	■
Israel	●	□	●	□	□	●	□	■	●	○



	Leyes y políticas	Información general para los posibles licitantes	Selección y evaluación de criterios	Adjudicación del contrato	Orientación específica sobre los procedimientos de solicitud	Documentos de licitación	Plan de Adquisiciones de las ofertas anticipadas	Justificación de la adjudicación del contrato al contratista seleccionado	Modificaciones de contrato	El seguimiento de los gastos de adquisiciones
Italia	●	●	●	●	●	●	●	■	●	■
Japón	●	●	●	●	●	●	●	●	●	■
Luxemburgo	●	●	●	□	□	●	●	●	■	□
México	●	●	●	●	●	●	●	●	■	●
Noruega	●	□	□	□	□	■	●	■	■	■
Nueva Zelanda	●	■	●	●	■	●	●	■	■	○
Países bajos	●	□	□	□	□	□	□	□	□	○
Polonia	●	●	●	●	●	●	●	●	■	○
Portugal	●	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Reino Unido	●	●	○	●	●	○	●	□	○	○
República Checa	●	●	●	●	●	●	□	□	□	□
República Eslovaca	●	●	●	●	●	■	□	○	●	○
Suecia	●	●	□	□	●	□	□	□	○	○
Suiza	●	●	●	●	●	●	○	●	○	□
Turquía	●	●	●	●	●	●	□	■	■	●
Brasil	●	●	●	●	■	●	○	■	●	●
Egipto	●	●	●	□	●	●	○	○	□	○
Ucrania	●	●	●	●	●	●	●	■	○	○
Total OCDE34	34	26	21	21	19	18	17	13	11	6
● Siempre	0	1	1	0	1	5	0	10	7	6
■ Previa solicitud	0	7	11	13	13	10	14	7	10	5
□ A veces	0	0	1	0	1	1	3	4	6	17
○ No disponible										

Fuente: OCDE (2011), *Panorama de las Administraciones Públicas 2011 (Government at a Glance 2011)*, OECD Publishing, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en), consultado el 4 de octubre de 2013.

## *Referencias*

- Diario Oficial de la Federación. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Junio de 2002 y revisada en junio de 2012. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf), consultado el 11 de octubre de 2012.
- OCDE (por ser publicado), *United States Federal Procurement Review: Technical Assessment for Peer Review*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2013), “Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Mexico: A Secretariat Analytical Report on Legislation, Regulations and Practices Relating to Procurement Undertaken by ISSSTE”, OCDE, París.
- OCDE (2012), *Estudio sobre la Contratación Pública. Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor una asistencia médica: Instituto Mexicano de Seguridad Social. Aspectos claves*, OECD, París, [www.oecd.org/gov/ethics/49408711.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/49408711.pdf), consultado el 4 de octubre de 2013.
- OCDE (2011a), 2011 Encuesta de la OCDE sobre “Reporting Back on the OECD Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement.” [Reporte sobre la Recomendación de la OCDE para fortalecer la integridad en la contratación pública]
- OCDE (2011b), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en), consultado el 4 de octubre de 2013.
- OCDE (2009), “Lineamientos para Combatir la Colusión entre Oferentes en Licitaciones Públicas”, OCDE, París, [www.oecd.org/daf/competition/cartelsandanti-competitiveagreements/42761715.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/cartelsandanti-competitiveagreements/42761715.pdf), consultado el 4 de octubre de 2013.
- OCDE (2008), “Guiding Principles on Open and Inclusive Policy Making”, OCDE, París.
- Secretaría de la Función Pública (SFP) (2011), *Quinto informe de labores*, [www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/temas/informes/informes-de-labores-y-de-ejecucion/5to\\_informe\\_labores\\_sfp.pdf](http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/temas/informes/informes-de-labores-y-de-ejecucion/5to_informe_labores_sfp.pdf), consultado el 6 de noviembre de 2011.



**From:**  
**Public Procurement Review of the State's  
Employees' Social Security and Social Services  
Institute in Mexico**

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/9789264197305-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2013), "Hacia un gobierno abierto: Promoviendo la transparencia en la contratación pública en el ISSSTE", in *Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264197565-13-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).