



08 CONTRATACIONES PÚBLICAS

08

CONTRATACIONES PÚBLICAS

ARTÍCULOS

Hacia un nuevo sistema electrónico de contrataciones públicas	403
Contratación pública en México	433



HACIA UN NUEVO SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Por: Max Kaiser

Al adoptar un sistema de contrataciones públicas electrónico, los gobiernos de los países buscan control, vigilancia, eficacia y eficiencia en los procedimientos. Se trata de realizar transacciones más rápidas, transparentes y, sobre todo, útiles para los agentes económicos. El beneficio principal que trae la creación e implementación de un sistema de contrataciones públicas electrónico es la integración de todo un proceso complejo en una sola plataforma computacional.

Pero además, es una gran herramienta para el control de la corrupción, y la reducción de riesgos de que ésta se de en las diferentes etapas del proceso.

Sólo a través de un sistema de compras por medios electrónicos (e-Procurement) se pueden integrar las diferentes etapas, pasos, decisiones, documentos y elementos que implican cada uno de los

procedimientos de contratación pública. Más aún, solamente con una plataforma electrónica se puede agregar y desagregar toda la información que ahí se incorpora, de manera ágil, sencilla, pero, sobre todo, útil.

A) Diagnóstico de Compranet en su estado actual

1) Compranet versión 3.0 La versión Compranet 3.0 fue desarrollada por la Secretaría de la Función Pública. El proyecto se dividió en 3 etapas:

- a) (1.0) Módulo de difusión de convocatorias y fallos (1996)
- b) (2.0) Acceso a las bases de licitación y posterior pago en bancos (1997)
- c) (3.0) Módulo de transacciones para realizar licitaciones electrónicas (2000)



Durante las primeras dos etapas, una empresa estaba en condiciones de revisar desde su oficina la información derivada de los procesos de licitación, obtener las bases y pagarlas en bancos. Esto representaba un costo menor al que correspondía por obtener las bases en las unidades compradoras.

La tercera etapa de Compranet dio inicio con la entrada en vigor de un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 9 de agosto de 2000.

A partir de ese momento, las dependencias y entidades se incorporaron paulatinamente a este mecanismo para realizar licitaciones en las que los licitantes desde cualquier lugar, podían presentar por medios electrónicos sus propuestas técnicas y económicas, así como darle seguimiento a todo el proceso hasta su conclusión.

En el año 2007, se lanzó Compranet Plus (4.0), la cual presentó problemas y limitaciones. Se mantuvo a prueba durante 6 meses y no sustituyó a la versión 3.0. En ese entonces, Compranet era administrado por la Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales (actualmente Unidad de Gobierno Digital) de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

2) Compranet versión 5.0

El 28 de mayo de 2009 se publicó en el DOF, el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con

las Mismas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal”.

Con las reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), se reconoció a nivel legal a Compranet y se estableció oficialmente como el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas. Los sujetos obligados de la LAASSP y la LOPSRM debían utilizar Compranet en los procedimientos de contratación previstos en ambas leyes, además de continuar difundiendo públicamente información sobre los procedimientos de contratación.

Debido a esto, la SFP inició los trabajos para contar con una nueva plataforma tecnológica que permitiera dar cumplimiento a los requerimientos de la LAASSP y la LOPSRM, a través de la Unidad de Gobierno Digital.

La nueva versión de Compranet (5.0) fue adquirida por la SFP a través de BravoSolution México. El 27 de junio de 2010 se publicó la nueva versión de Compranet en un sitio electrónico de la SFP, con lo cual se inició la operación de la actual versión del Sistema. Resultado de reformas hechas al reglamento interior de la SFP, el 24 de enero de 2011, la Unidad de Gobierno Digital entregó la administración y operación de Compranet a la Unidad de Política de Contrataciones Públicas.



El 28 de junio de 2011 se publicó en el DOF el “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado Compranet”. En el transitorio Tercero se estableció que, a la entrada en vigor de dicho Acuerdo, la versión 3.0 de Compranet dejaría de permanecer en línea y que la información contenida en ella no sería migrada a la nueva plataforma; la información sólo se mantendría disponible para consulta.

Además de ser un medio por el cual se desarrollan procedimientos de contratación, desde 2011, Compranet está integrado, entre otra información, por los programas anuales en la materia de las dependencias y entidades; el registro único de proveedores y de contratistas; el padrón de testigos sociales; el registro de proveedores y contratistas sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas, y las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado.

En el año 2012, Compranet incorpora el Módulo “Datamart” a su sistema. Este módulo constituye una base de datos relacional que hace posible extraer información de manera independiente de cada procedimiento de contratación y de los contratos correspondientes, lo cual facilita el análisis de dicha

información por parte de la SFP.

En el mismo 2012 se implementó el Módulo de Información e Inteligencia de Mercado para las Contrataciones Públicas (Compranet-IM), a través del cual cualquier persona interesada está en posibilidad de consultar y extraer de manera agregada los datos de los procedimientos de contratación y de los contratos derivados de los mismos, utilizando los criterios seleccionados por cada usuario.

Desde finales de este mismo año, según la Secretaría de la Función Pública (SFP), se generan de manera automatizada archivos públicos en formato de Datos Abiertos (XLSX), con la información agregada de los contratos de 2002 a la fecha, actualizándose la información de los contratos a partir de 2011 cada 24 horas.

En el año 2013, la SFP informa que se añadieron a Compranet los procedimientos y proyectos desarrollados a partir de asociaciones público-privadas, fungiendo como medio de contratación electrónica.

También durante 2013, la SFP desarrolló, como parte del Registro Único de Proveedores y Contratistas contenido en Compranet, el Módulo para la Integración y Consulta de Historial en Materia de Contrataciones y su Cumplimiento (Compranet-hc). A través de este módulo, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal evalúan el cumplimiento de cada contrato por parte de los proveedores y contratistas, a partir de lo cual el Sistema establece de manera automática el grado de cumplimiento, en una escala del 0 al 100.



De igual forma otorga el porcentaje de reducción de la garantía de cumplimiento al que podría estar sujeto el proveedor y contratista conforme a la ley. Toda esta información debe ser pública.

Con la finalidad de asegurar la disponibilidad ininterrumpida en la operación de Compranet, elevar las condiciones de seguridad de la información contenida en la base de datos, así como mejorar la velocidad de navegación de los usuarios, a partir del 13 de enero de 2015, la SFP asegura que se implementó un nuevo esquema de soporte técnico integral que pretende garantizar la:

- Disponibilidad del 99.5% de la plataforma en que se soporta Compranet.
- Optimización en los tiempos de respuesta de los buscadores de procedimientos de contratación disponibles al público.
- Diagnóstico oportuno de cualquier falla o problema que se identifique a través de un monitoreo permanente.

En el mismo 2015, en cumplimiento al compromiso “Compras Abiertas” derivado de la Alianza para un Gobierno Abierto, con diversas organizaciones de la sociedad civil organizada, la SFP asegura haber implementado diversas funcionalidades para facilitar la siguiente información:

a) Programas Anuales de Adquisiciones y Obras Públicas;

b) Procedimientos de contratación;

c) Contratos, y

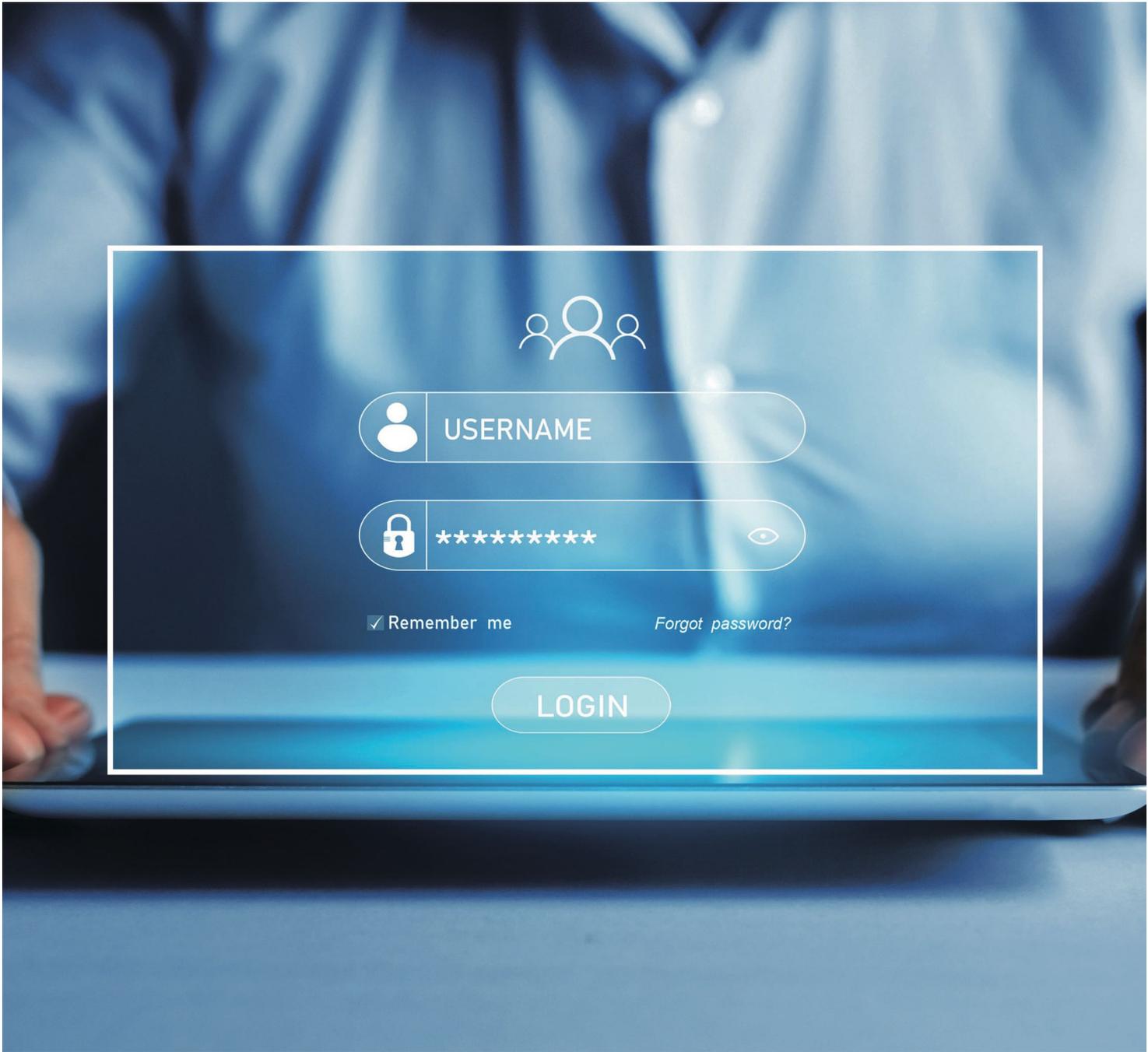
d) Registro Único de Proveedores y Contratistas.

También en 2015, se incorporó al Sistema el campo “Clave Cartera”, el cual permite, para los procedimientos de contratación iniciados a partir de enero de ese año, identificar la clave de registro que la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga a los programas y proyectos de inversión. Esto hace posible la trazabilidad del ejercicio del gasto público en dichos proyectos y/o programas.

3) Compranet en la actualidad

En un hecho sin precedentes, diversas organizaciones de la sociedad civil impulsamos la creación de un grupo plural que trabajó de la mano de la OCDE y de la Secretaría de la Función Pública durante 2017 y 2018, para crear el documento “Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México” (OCDE 2018). El primer encargo fue el de analizar el estado actual de la plataforma, y su capacidad para responder a los retos del presente.

Después de diversos ejercicios de análisis y evaluación, se puede decir que Compranet tiene cinco características que requieren mucho trabajo:



1. Incompleta

Compranet cubre desde la publicación de las bases hasta la firma del contrato como plataforma electrónica. Se pierden los dos extremos del ciclo: 1) La programación global por dependencia y entidad, y la planeación de cada proceso de contratación. 2) La ejecución del contrato. Esto hace que no haya control ni vigilancia alguna desde la plataforma en estas dos etapas. Esto es particularmente grave si tomamos en cuenta que los riesgos de corrupción suelen generarse en la etapa de programación y planeación y suelen materializarse en mayor medida en la etapa de ejecución.

2. Desarticulada

La información sobre un procedimiento de contratación que incluye la plataforma no siempre está completa y además se encuentra en ventanas o incluso plataformas diferentes (como Compranet o gob.mx). Lo ideal sería que en Compranet cada proceso de contratación apareciera desde su planeación hasta el último pago, de tal manera que el usuario pudiera leer la historia de un proyecto desde un solo lugar.

3. Desintegrada

Para que Compranet funcione como una verdadera herramienta de vigilancia y control, debe tener la capacidad de acceder a información de otras plataformas para poder verificar los datos relevantes de los procedimientos de contratación. Por ejemplo, para evitar conflicto de interés la plataforma debería

de estar directamente conectada al sistema de declaración de intereses para que se emitan alertas a tiempo cuando un servidor público pueda incurrir en un conflicto. Otro ejemplo puede ser estar conectado al sistema del SAT para verificar la existencia fiscal y legal de las empresas que se va a contratar, y así minimizar el riesgo de que el estado contrate con empresas fantasmas. Hoy en día Compranet está completamente aislado de otros sistemas o plataformas gubernamentales.

4. Complicada

Compranet presenta la información utilizando diferentes formatos de datos y de documentación. Esto dificulta enormemente la labor de minería de datos pues resulta muy complicado y costos. Además, gracias al escaso control sobre credenciales y niveles de acceso, y a la falta de reglas claras, el usuario de Compranet no tiene manera de saber si los documentos que ve fueron los que se usaron para la contratación. Esta falla dificulta enormemente la contraloría social, que es una de las razones de ser de las plataformas electrónicas.

5. Subutilizada

Los problemas arriba mencionados generan que la plataforma esté subutilizada por los actores interesados (dependencias compradoras, proveedores, fiscalizadores y generadores de política pública). Esto implica que Compranet no cumple con la meta última de cualquier plataforma electrónica de contrataciones públicas: fungir como una herramienta transaccional que genere eficiencia,



eficacia y reduzca de manera importante los riesgos de corrupción.

B) Experiencias internacionales exitosas

En los últimos años, muchas naciones han incorporado un elemento electrónico a las contrataciones del gobierno. México lo hizo de manera parcial, pero, por ejemplo, Corea del Sur ha logrado implementar un sistema totalmente electrónico de contrataciones. Cada país ha adoptado distintas metodologías, por lo que en las siguientes líneas se analizarán las prácticas adoptadas por los países más relevantes en el tema.

Chile

ChileCompra es un servicio público descentralizado, dependiente del Ministerio de Hacienda, y sometido a la supervigilancia del presidente de la República. Fue creado con la Ley de Compras Públicas N° 19.886 y comenzó a operar formalmente el 29 de agosto de 2003. La Dirección ChileCompra administra la plataforma de licitaciones del Estado, www.mercadopublico.cl, la plataforma de comercio electrónico más grande del país, a través de la cual más de 850 organismos del Estado realizan de manera autónoma sus compras y contrataciones a más de 125 mil empresas.

La Ley de Compras Públicas 19.886 establece que los organismos públicos deben realizar sus adquisiciones a través del sistema de información www.mercadopublico.cl, lo que comprende el suministro de bienes y servicios que se requieran para el desa-

rollo de sus funciones. Los procesos licitatorios son definidos en forma autónoma por estos organismos en las bases de licitación respectivas, las cuales deben ajustarse a la normativa vigente.

Son 850 las entidades que utilizan el sistema de compras públicas, entre ellas están los ministerios, subsecretarías y servicios públicos dependientes de cada uno de ellos, además de municipalidades, universidades estatales, hospitales y servicios de salud; la Contraloría General de la República y las Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad.

En los últimos años ChileCompra ha abordado objetivos de segunda generación, contribuyendo al desarrollo de las políticas públicas al promover la inclusión y sustentabilidad en la cultura de compras y ventas al Estado. Se creó el Observatorio ChileCompra que promueve mayores niveles de probidad y buenas prácticas al monitorear y detectar potenciales irregularidades en los procesos que realizan los organismos públicos. También se ofrecen programas de asesoría de gestión comercial y “mentoring” a los proveedores del Estado.

En términos de accesibilidad, se cuenta con un canal de Denuncias y capacitación. Adicionalmente, se cuenta con una línea de teléfono, canal de servicio al usuario en línea y 16 centros de atención en el país. Una de las características principales del sitio es el buscador que se encuentra en la página principal. Esto facilita las búsquedas para cualquier tipo de consulta realizada por los ciudadanos, proveedores o contratistas.



Corea del Sur

Corea es uno de los países más avanzados en términos de e-Procurement. El elemento más innovador que tiene su sistema de contrataciones públicas es que los operadores económicos deben introducir su huella digital para participar en las licitaciones y los procedimientos electrónicos. Dicho método evita que haya participaciones ilegales en las licitaciones o por personas no autorizadas para hacerlo. De igual forma, la plataforma de contrataciones públicas es accesible en “smartphones” para que los operadores económicos tengan acceso continuo a la plataforma, a sus procedimientos y los resultados.

Otros mecanismos útiles para fomentar la eficiencia y utilidad de la plataforma para los operadores económicos son las secciones de productos objetos de contrataciones disponibles en la página. Este espacio permite que los futuros licitantes sepan, según su área de expertise, qué tipo de productos serán requeridos por las autoridades contratantes y así registrarse a los mismos para que les notifiquen cuando haya una convocatoria de su interés. De igual forma, el pago de todas las contrataciones públicas que se hagan se hace de manera electrónica en la plataforma, impidiendo que se desvíen recursos entre entes económicos y así se asegure el monto pactado y que se destine a lo contratado.

Finalmente, los mecanismos de vigilancia sobre la plataforma y los operadores económicos que la utilizan están a cargo de la Corea Anti-Corruption and Civil Rights Commission, la cual se encarga de evaluar la calidad de los procedimientos y sancionar

en caso de que se encuentre alguna irregularidad en algún proceso.

Eslovaquia

El caso de Eslovaquia es de los más relevantes en e-Procurement actualmente; desde 2011, el gobierno eslovaco optó por una plataforma totalmente electrónica y transparente para que la población tuviera acceso a la información relativa a compras públicas. El aumento del uso de la plataforma no surgió del gobierno central, sino que varios servidores públicos de municipios se dieron cuenta que por años se habían llevado a cabo incontables contrataciones opacas sin algún tipo de regulación o vigilancia. Como consecuencia, varios municipios comenzaron a hacer obligatorias las cargas de contratos en las plataformas electrónicas. Asimismo, el amplio acceso a internet por parte de la población, además de las presiones por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil finalmente presionaron al gobierno central a adoptar la misma política de publicidad.

La disponibilidad de la información ha permitido a los ciudadanos mantener un mayor control sobre los recursos públicos y sobre dónde se destinan sus impuestos. Se ha percibido una mayor cobertura mediática sobre los contratos más importantes, presionando al gobierno a adoptar mayores estándares de ética para los servidores públicos y autoridades contratantes que participan en los procedimientos de compras públicas.

En términos de competencia, el número promedio de licitantes aumentó de 1.6 empresas en 2010 a 3.7 en



2015 y ha disminuido el porcentaje de licitaciones con una sola empresa participando.

En el documento “Not in force until published online: What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia”, se presentan algunas recomendaciones de mejores prácticas en e-Procurement. Hay cuatro elementos básicos para una adopción eficiente de un sistema electrónico de compras públicas. Primero, se recomienda que la validez de los contratos se condicione a que estén publicados en línea y verificados por todas las autoridades necesarias. La segunda propuesta es que la plataforma donde se publique la información sea simple, completa y estructurada. En este sentido, lo que se busca es que la información sea accesible para todos los usuarios, ya sean internos o externos y que además no se necesite acudir a otra plataforma o algún espacio físico para obtener alguna porción de la información. La tercera es hacer los requisitos de contratación más sistematizados para evitar mayores ineficiencias en los procedimientos y una mayor arbitrariedad por parte de las autoridades contratantes. Finalmente, se propone instalar un sistema de vigilancia para verificar que las publicaciones se lleven a cabo en el tiempo establecido y que la información sea la requerida.

Estados Unidos

Una práctica que ha fomentado la integridad por parte de los operadores económicos en Estados Unidos es la evaluación previa del licitante. Antes de permitir la participación del licitante en procedimientos de contratación, las autoridades hacen

una evaluación basándose en los criterios de responsabilidad, integridad y ética de trabajo. Para tener un mayor control de las empresas o individuos y sus resultados, se creó un sistema llamado Past Performance Information Retrieval System y Federal Awardee Performance and Integrity Information System (FAPIS), donde se encuentra la información sobre los contratantes y sus prácticas en sus negocios.

Un mecanismo que ha fomentado la competencia y apertura de las contrataciones a más usuarios es la disminución de la burocracia para las pequeñas empresas, para así competir en las licitaciones junto con empresas más grandes, a pesar de no tener plataformas y herramientas electrónicas tan desarrolladas o a su disposición.

Una vez analizada la literatura internacional sobre contrataciones públicas y plataformas digitales, y explorado las mejores prácticas en otros países, podemos concluir que existe un marco teórico objetivo, que sirva como base para evaluar el sistema mexicano y emitir recomendaciones.

Con base en todos estos principios, guías y buenas prácticas, es posible concebir un sistema electrónico de contrataciones públicas que sea:

- Integrador de todo el procedimiento
- Promotor de la transparencia
- Creador de puentes entre el sector público y privado



- Generador de la rendición de cuentas
- Facilitador del control eficaz
- Amigable con los distintos usuarios
- Causante de buenas políticas públicas
- Reductor de riesgos de Corrupción

C) Un Nuevo Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas

De acuerdo con la literatura internacional, un sistema de compras públicas debe ser una herramienta de software con las siguientes características:

- 1. Automatización de procesos y decisiones,** sin discrecionalidad por parte de los funcionarios.
- 2. Transaccionalidad.** La transacción tiene que ocurrir en el sistema y mediante la validación del mismo. El sistema no puede ser una memoria digital de un proceso que se realizó por métodos no computacionales.
- 3. Facilidad de uso.** El sistema tiene que ser accesible a cualquier funcionario con conocimiento básico de herramientas computacionales. No deberían necesitarse más de 16 horas de entrenamiento para enseñar el funcionamiento del sistema a los funcionarios.
- 4. Niveles de acceso y autorización.** Los distintos usuarios deben tener niveles de acceso distintos, y

ciertas operaciones deben estar autorizadas solamente a cierto nivel de usuarios.

5. Validación de identidad. Cada usuario que pueda introducir cambios importantes en un proceso de compras tiene que identificarse plenamente mediante firma electrónica.

6. Validación de transacciones. La completitud y validación de transacciones puede certificarse mediante nuevas tecnologías como Blockchain. Blockchain es un mecanismo de validación de transacciones que se popularizó a través de la criptomoneda llamada Bitcoin. Se trata de un proceso matemático que permite verificar la validez de una transacción y la inscribe en un libro electrónico de registros contables descentralizado que nos permite rastrear cada peso gastado y su correcta aplicación en los rubros de compra autorizados.

7. Competencia en los mercados de compras públicas. Los sistemas de e-Procurement deben tener la capacidad de incluir a todos los posibles oferentes para un contrato determinado, excluir a aquellos proveedores que hayan tenido problemas de integridad o desempeño, y evitar que los funcionarios limiten la libre competencia a los contratos públicos.

8. Análisis ex-post de la eficiencia de las compras públicas. Los sistemas de e-Procurement deben proveer al público en general datos que permitan corroborar que el Estado está adquiriendo bienes y servicios en las mejores condiciones posibles en cuanto a calidad, cantidad y precio.



Para conseguir la implementación exitosa de un sistema electrónico de contrataciones públicas con estas características, hay cinco condiciones básicas:

1. Liderazgo institucional para que los encargados de las compras públicas dejen sus sistemas con base en papel y usen los sistemas computacionales,
2. Un marco jurídico apropiado,
3. Desarrollo de la infraestructura necesaria para la implementación,
4. Mecanismos aptos de resolución de conflictos, y
5. Un sistema eficaz de vigilancia sobre colusión y fraude en las compras públicas.

Los sistemas electrónicos de contrataciones públicas deben adaptarse a la legislación de un país, pero también a las convenciones y mejores prácticas internacionales.

Según la Guía sobre medidas contra la corrupción en la contratación pública y en la gestión de la hacienda pública y el artículo 9 de la Convención contra la Corrupción, a fin de garantizar la aplicación de procedimientos de contratación legítimos y el mantenimiento de documentos públicos adecuados, se requiere lo siguiente:

- a) El establecimiento de sistemas apropiados de contratación pública;
- b) Transparencia en la contratación;
- c) Criterios objetivos de adopción de decisiones;
- d) Un mecanismo de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación;
- e) Integridad de los libros y registros contables y estados financieros, e
- f) Integridad de los funcionarios públicos.

La combinación de estos 6 principios básicos en la legislación nacional puede reducir de manera drástica el riesgo de corrupción en las diferentes etapas, y genera un sistema muy eficaz de contrataciones públicas. Los elementos a) al e) se pueden incorporar en un sistema de e-Procurement, y si la implementación de estas medidas es eficaz en el sistema, los riesgos derivados de falta de integridad de los funcionarios se reducen drásticamente.

Por su parte, la OCDE publicó en 2009 un documento llamado “OECD Principles for Integrity in Public Procurement”. En esta guía se establecen 10 principios en 4 áreas, para asegurar la integridad en las compras gubernamentales:



Transparencia.

1. Proveer un grado adecuado de transparencia en todo el ciclo del procedimiento de compras gubernamentales para promover un trato justo y equitativo para los potenciales proveedores.

2. Y maximizar la transparencia en las licitaciones competitivas, y tomar medidas precautorias para potenciar la integridad en especial en las excepciones a las licitaciones competitivas.

Manejo adecuado.

3. Asegurarse de que los recursos públicos son debidamente utilizados en las compras gubernamentales.

4. Asegurarse de que los servidores públicos involucrados en estos procesos cuentan con los más altos niveles de profesionalismo, preparación e integridad.

Prevención de conducta inadecuada, cumplimiento de normas y monitoreo.

5. Establecer mecanismo adecuados para prevenir riesgos de integridad

6. Promover la cercana cooperación entre el gobierno y el sector privado para mantener altos niveles de integridad, particularmente en el manejo de los contratos.

7. Establecer mecanismos específicos para monitorear las compras gubernamentales, así como para detectar conductas inapropiadas y para aplicar sanciones acordes.

Rendición de cuentas y control

8. Establecer una clara cadena de responsabilidades, así como mecanismos efectivos de control

9. Recibir y procesar quejas y denuncias de proveedores potenciales de forma justa y expedita.

10. Empoderar organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y a la sociedad civil en general para mantener un cerrado escrutinio de las compras gubernamentales.

El acuerdo más importante que se derivó del grupo de trabajo plural antes mencionado, que creó el documento “Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México” (OCDE 2018), fue la creación de 12 principios básicos que debe contener el nuevo sistema mexicano de contrataciones públicas:

1. Transaccional. El ciclo completo de contratación pública será administrado por medios electrónicos, estableciendo flujos integrales de información que conecten cada una de las etapas de manera automática.



2. Estandarizado. El ciclo completo de contratación pública cumplirá con especificaciones y formatos preestablecidos y adoptará estándares de datos de contratación internacionalmente aceptados.

3. Transparente. El sistema electrónico de contratación pública será el único punto de acceso para publicar información sobre todo el ciclo de las contrataciones que se realicen con recursos públicos federales, con independencia de que se trate de una adjudicación directa, una invitación restringida o una licitación pública. El sistema facilita el cumplimiento con principios sobre la publicación de datos y respaldos documentales, así como con las obligaciones de transparencia.

4. Confiable. La información cargada al sistema será correcta, completa, actualizada y protegida bajo estrictos protocolos. La plataforma preserva todas las versiones y actualizaciones de los documentos cargados en la misma referentes al ciclo de contratación pública, incluyendo acuerdos modificatorios, indicando la fecha y hora de cada actualización, así como el servidor público responsable de la información. La información y los documentos en la plataforma deberían ser reconocidos como oficiales y podrían ser utilizados en cualquier proceso legal.

5. Interconectado. El sistema ofrecerá interconexión entre los procesos del ciclo de contratación pública, así como entre los sistemas de información gubernamental (e-gobierno), incluyendo aquellos de instituciones presupuestales y tributarias.

6. Coordinado. Las diversas entidades y unidades usuarias del sistema lo emplearán como una herramienta que posibilite la coordinación para facilitar compras consolidadas que busquen las mejores condiciones de mercado y la estandarización de los procesos de contratación pública. El sistema incluirá módulos que permitan la implementación de estrategias de contratación pública, tales como las subastas en reversa y los contratos marco.

7. Amigable para el usuario. El diseño del sistema permite dar claridad al usuario sobre la información disponible y su ubicación, así como un acceso rápido y una navegación de alta velocidad, sin requerir demasiadas reglas de interacción con el propio sistema. Asimismo, se cuenta con un centro de atención de calidad y con personal suficiente y calificado para la atención de los usuarios del sistema.

8. Útil para los usuarios. La plataforma proporciona información que permite



tanto a servidores públicos como a los sectores social y privado, según corresponda, analizar las contrataciones públicas y el desempeño de quienes intervienen en las mismas, tomar decisiones para la participación en los procedimientos de contratación, definir políticas públicas y acciones de mejora en materia de contratación pública, coadyuvar en la fiscalización y control en la materia y realizar investigaciones y análisis sobre los resultados, incluyendo la generación de estadísticas e indicadores. La plataforma también facilitará la preparación de investigaciones de mercado y de los planes anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obras públicas, para ser publicados oportunamente y con información actualizada, de tal manera que puedan cumplir con su objetivo de proporcionar información útil para la industria. La información contenida en el Registro de Proveedores del sistema -incluyendo los perfiles de proveedores, accionistas, historial de desempeño en contratación pública y actos ilícitos- contribuye a la toma informada de decisiones por parte de los funcionarios de compras.

9. Instrumento para la rendición de cuentas. El sistema se conecta con los mecanismos de queja ciudadana establecidos para el ciclo completo de contratación e incluye un registro actualizado de

proveedores sancionados. Proporciona datos y evidencia para los mecanismos de revisión y evaluación llevados a cabo por diferentes autoridades (es decir, órganos de auditoría y autoridades de transparencia y competencia económica) para el mejoramiento de las operaciones de contratación pública.

10. Dinámico e innovador. Un enfoque sobre la innovación de procesos guiará la evolución del sistema para incluir nuevas metodologías para la gestión de información sobre contratación de obras públicas, bienes y servicios, basado en el conocimiento adquirido de experiencias previas, la opinión y retroalimentación de los usuarios, al igual que en la identificación de mejores prácticas internacionales.

11. Catalizador de la competencia económica. El sistema promueve la competencia y la libre competencia y reduce barreras a la entrada, costos de transacción y administrativos para todo tipo de usuario. El sistema será de acceso público y toda la información estará disponible para consulta en su versión pública y en un momento oportuno y de tal forma que no obstaculice la competencia económica o afecte negativamente la eficiencia de la contratación pública al facilitar la colusión o la manipulación de licitaciones.



12. Ejemplar. El sistema federal de contratación electrónica será una buena práctica a seguir para todos los sistemas públicos de contratación electrónica en México, tales como aquellos a desarrollarse por los estados, los municipios y las entidades públicas sujetas a distintos regímenes de contratación.

CONCLUSIONES

Las contrataciones públicas en México pueden ser una gran palanca de desarrollo, o un simple negocio ilegal para unas cuantas personas. Las plataformas electrónicas de contrataciones públicas han demostrado en otros lugares del mundo ser eficaces herramientas de control, vigilancia, eficiencia y prevención de la corrupción. Pero no son una solución mágica. Es tan importante su diseño como su proceso de implementación. Se trata de una política pública de largo plazo que implica una robusta regulación, un diseño creativo y un método sustentable de desarrollo y adaptación. El uso de la tecnología sólo mejora la actividad gubernamental si está diseñada para atender las necesidades de los usuarios, en equilibrio con la necesidad de cumplir de manera legal e íntegra con los fines del gobierno. Espero que este capítulo sirva como inicio de una larga y productiva conversación sobre el tema.

Bibliografía

Fuentes académicas:

Beuermann, Diether W, Julián Cristia, Santiago Cueto, Ofer Malamud e Yyannú Cruz Aguayo, “One laptop per child at home: Short-term impacts from a randomized experiment in Peru”, *American Economic Journal: Applied Economics* 2014, 7(2):53-80. 2015

<https://pdfs.semanticscholar.org/cbe1/6a88e600b91bb7188584f0d45a8eb32001a2.pdf>

Cheng, Steve, Mathias Daub, Axel Domeyer y Martin Lundqvist, “Using blockchain to improve data management in the public sector”, McKinsey&Company. 2017

<https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/using-blockchain-to-improve-data-management-in-the-public-sector> .

Desouza, Kevin C., and Gregory S. Dawson. “These Ideas Need to Be Retired: Technology Practices That Are Stifling Public Sector Success.” *Brookings.edu*, Brookings, 29 Jan. 2016, www.brookings.edu/blog/techtank/2016/01/29/these-ideas-need-to-be-retired-technology-practices-that-are-stifling-public-sector-success/.

Gutman, Jeffrey. *Is there room for discretion? Reforming public procurement in a compliance-oriented world*, Brookings Institution, 2012.

https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Room-for-Discretion_Gutman_FINAL.pdf

Killmeyer, Jason, Mark White y Bruce Chew, “Will blockchain transform the public sector? Blockchain basics for government”, *Deloitte Center for Government Insights*, Deloitte University. 2017 https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/4185_blockchain-public-sector/DUP_will-blockchain-transform-public-sector.pdf

Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*, 1988 (versión para Kindle)

Mukherjee, Anit, “Identidad biométrica como una herramienta para el desarrollo”, en *Índice de competitividad internacional 2017*, Memorandum para el presidente (2018-2024), Instituto Mexicano para la Competitividad, 2017.

https://imco.orgmx/wp-content/uploads/2017/11/LibroICI2017_291117.pdf

NASPO, ERP and eProcurement (Research Paper), National Association of State Procurement Officials, 2013

<http://www.naspo.org/dnn/portals/16/documents/NASPOERPandeProcurementSystems6313.pdf>

Shanks et al. A model of ERP project implementation. Journal of Information Technology, Volume 15, 2000.

Guías y estándares internacionales:

e-Procurement Golden Book of good Practice. PWC & European Comission. 2013

Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México. Rediseñando Compranet De Manera Incluyente (OCDE, 2018)

Guía sobre medidas contra la corrupción en la contratación pública y en la gestión de la hacienda pública. UNODC, Nueva York, 2014.

Guía para el control de las concentraciones económicas (Artículo 19 de la Ley 29 de 1996), Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor, República de Panamá, 2001.

National Institute of Governmental Purchasing (NIGP) Public Procurement Dictionary of Terms. (2010). Herndon, VA: NIGP

Wolframalpha.com. Consulta: “US government expenditure as % of GDP 2016”.

Fuentes oficiales:

DECRETO Promulgatorio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada en la ciudad de Nueva York, el treinta y uno de octubre de dos mil tres. Diario Oficial de la Federación, 14 de Diciembre, 2005. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4917325&fecha=14/12/2005

Public Services and Procurement Canada <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/comm/index-eng.html>

Public Procurement Indicators 2015, European Comission <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/20679>



CONTRACCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Por: Sergio Martín

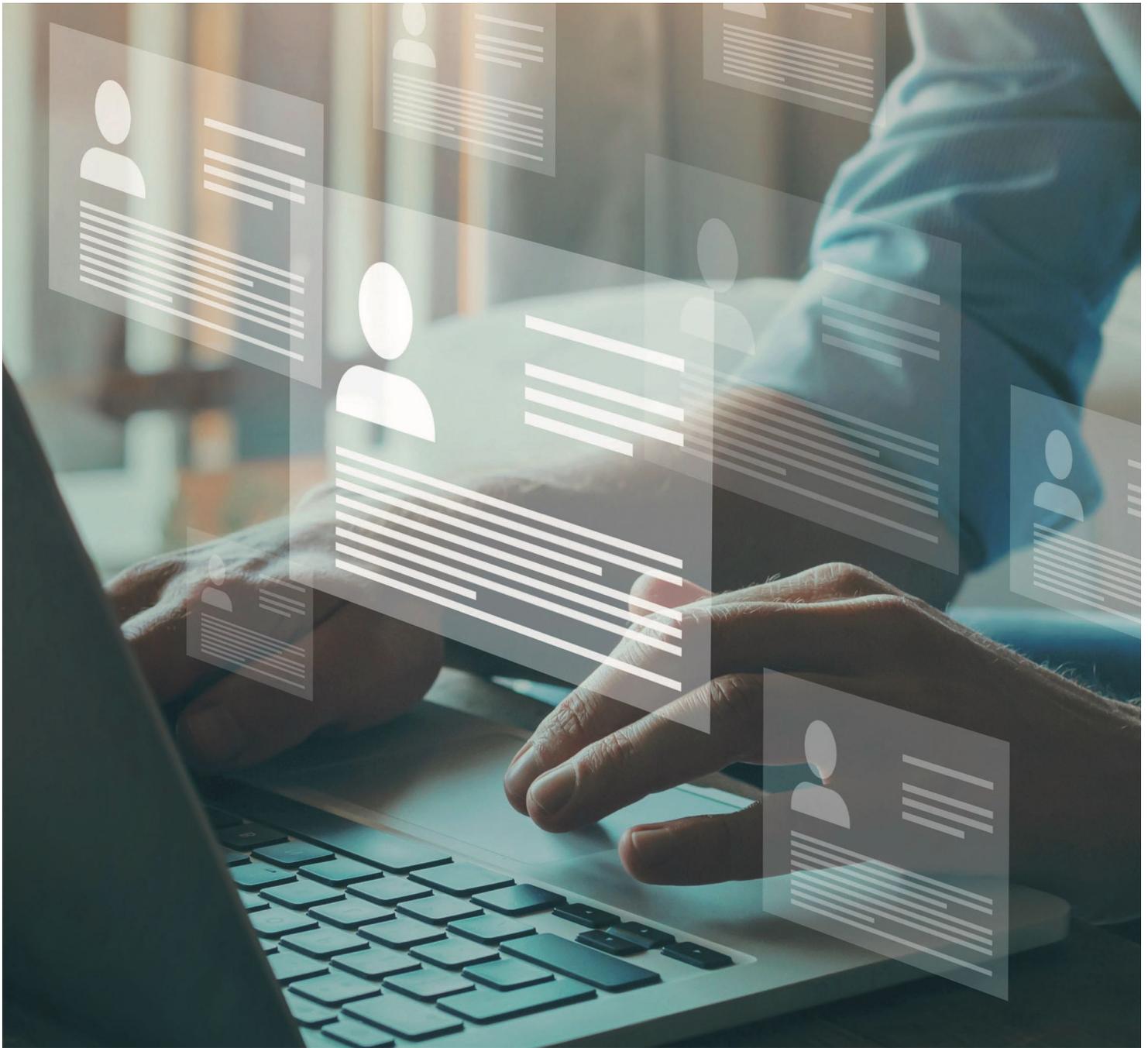
Enterarnos que en México tenemos un 80% de adjudicaciones directas, no puede ser buena noticia, pero el problema es multifactorial, porque son señales claras de incumplimiento a la Constitución y sus leyes secundarias; es darnos cuenta de que nuestra fiscalización no está siendo efectiva; es sufrir la indebida aplicación de los recursos públicos; es ver cómo los servidores públicos hacen lo que quieren en la obscuridad de la mal entendida discrecionalidad; y es darnos cuenta que la corrupción está más viva que nunca.

I. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTÁ EN CRISIS

A través de los años hemos escuchado noticias derivadas de investigaciones periodísticas, de estudios por organizaciones diversas o, inclusive, resultados de procedimientos de la Auditoría Superior de las Federación y de los Órganos Internos de Control

Cada que me preguntan si considero que la corrupción se está mitigando, les respondo que el día que eso suceda, no habrá necesidad de preguntarlo, porque lo vamos a palpar, lo vamos a sentir y, es que lamentablemente, la mayoría de los casos de corrupción, pasan invariablemente por las compras públicas, sin embargo, muchos de ustedes se cuestionarán el ¿por qué no hemos hecho nada? y es aquí donde comenzamos.

de la Secretaría de la Función Pública, sobre la corrupción que existe en el proceso de Contratación Pública y hemos visto cómo se enriquecen servidores públicos a través de compras simuladas, proyectos sin terminar, sobre precios de bienes y servicios,



adquisición de bienes innecesarios, contratación de universidades como el caso de la estafa maestra, entre muchas formas. La gran pregunta es ¿por qué no se ha resuelto?. Permítanme una analogía, pero si ustedes fueran dueños de un restaurante y se dan cuenta que en la cocina se están perdiendo productos y, en su estado de financiero, identifica que hay pérdidas. ¿qué haría? No necesitamos ser expertos para poner controles inmediatos, como cámaras en la bodega, cámaras en la cocina, establecer un registro de productos y hasta poner a un supervisor, porque es obvio, lo que buscamos con ello, es que no vuelva a pasar y dejar de tener pérdidas, luego entonces, si la Contratación Pública es el proceso más vulnerable al soborno, ¿por qué no lo hemos resuelto?.

El Estado es el máximo adquirente de bienes, contratante de servicios y desarrollador de infraestructura en el país, por ende, la Contratación Pública es palanca de desarrollo económico y conducto para la atención de problemas sociales, ahora bien, a manera de ejemplo, si las MiPyMes son más del 99 % de establecimientos en nuestro país, con impacto del 42% al PIB y generan el 78% de empleo según el INEGI ¿por qué no hemos impactado en beneficio de nuestras MiPyMes? ¿Por qué no existe una relación estrecha entre la política pública de desarrollo económico y la relacionada con la contratación de bienes, servicios, arrendamientos e infraestructura?

Todos conocemos los problemas sociales que tiene nuestro país, como pobreza extrema, inseguridad, falta de competitividad y productividad, nuestros sistemas de salud y educación colapsados, las

empresas productivas del Estado en crisis financiera, entre otros, y para su solución se requieren políticas públicas efectivas, soportadas con recursos públicos, luego entonces, si el proceso de mayor impacto al gasto público es el de Contratación Pública, cualquier gobierno debería enfocarse seriamente a su transformación, para garantizar mayor efectividad del gasto público, pero dicho de otra manera, se requiere mitigar riesgos y corregir el rumbo para que cada peso sea aplicado de forma inteligente.

Con lo anterior, pretendo poner una base de análisis, que les permita dilucidar que nos ha faltado voluntad, liderazgo y gestión del riesgo, que el conflicto de intereses no ha permitido que evolucionemos, que tenemos un estado de derecho débil y que la mayoría de actos de corrupción quedan impunes, lo que en conjunto, es un terreno fértil para utilizar a la Contratación Pública como mecanismo predilecto para beneficiarse y desviar la mirada de la obligación que tienen con la sociedad, por ello, no debe sorprendernos adjudicar de forma directa el 80% en lugar de procedimientos competitivos, abiertos y transparentes, como lo mandata nuestra Carta Magna.

En el año 2014, la OCDE realizó un estudio de mediante el cual determinó que la Contratación Pública era el procedimiento más vulnerable al soborno en un 57% de los casos analizados,¹ pero no nos quedemos solamente con este dato, también podemos voltear a ver los informes de resultados de la cuenta pública de cada año que emite la Auditoría Superior de la Federación o, inclusive, los informes



de auditorías de los Órganos Internos de Control en cada dependencia o entidad pública a cargo de la Secretaría de la Función Pública, para concluir que hemos hecho muy poco para revertir el impacto que provocan estos riesgos, pero no solo eso, a veces los datos nos dan las respuestas, como el Índice de Percepción a la Corrupción 2021 que coloca a México en la posición 124 de 180 países evaluados y como el peor de los que pertenecen a la OCDE, así como el 18 de 19 de los países del G20,² el Índice Global de Impunidad en el Mundo 2020 en posición 60 de 69 países, en la selección de impunidad alta,³ y el Índice de Estado de Derecho 2021 en la posición 113 de 139 países evaluados.⁴ Como dato final, tenemos como resultado que 8 de cada 10 procedimientos de Contratación Pública son mediante la adjudicación directa⁵ y, seamos claros, no es de la adjudicación que la norma prevé y que resulta ser el procedimiento idóneo, sino que son excepciones para evitar la licitación pública.

La mayoría de los actos de corrupción que hemos conocido, tienen relación directa con la Contratación Pública, pero que no nos sorprenda, obedece a que es el proceso con mayor dinámica e impacto para el gasto público, es por ello, que de continuar como vamos el daño será mayor, pero no entremos a ese punto aún y expliquemos las causas.

Los indicadores de combate a la corrupción, impunidad y estado de derecho nos muestran una realidad incómoda, pero hoy México es un país propicio a la comisión de malas prácticas y, además, con la alta probabilidad de salir impune de cualquier delito o falta administrativa. El Sistema Nacional Antico-

rupción no ha logrado la implementación de cada uno de sus componentes, pero además, es un organismo que a través de la Secretaría Ejecutiva que le fue creada, no cuenta con presupuesto suficiente para operar en su totalidad, es más, ninguna de las instituciones enfocadas a este fin, ha tenido el presupuesto suficiente para implementar un verdadero y efectivo sistema de prevención, integridad y cumplimiento normativo,⁶ por lo que, el resultado es obvio y la señal es clara, no tenemos un verdadero liderazgo que esté convencido de dar resultados.

Es cierto que tenemos un sistema complejo, compuesto por tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), el ejecutivo como federación, 32 entidades federativas, mismas que a su vez agrupan a 2471 municipios y 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como personas de derecho público de carácter federal con autonomía o entidades con régimen específico. Contamos con un sistema electrónico llamado “Compranet” a nivel federal, sin embargo, de las 32 entidades federativas sólo 5 cuentan con un sistema similar (CDMX, EDOMEX, Chihuahua, Oaxaca y Colima), dejando a 27 Estados con portales de internet para publicidad solamente. Lo anterior, permite que la gestión de cada compra cuente con normas y criterios diferentes en su aplicación y, pasamos de una ley muy actualizada como la federal, a otras que verdaderamente son muy limitadas, lo que también propicia la oportunidad a las malas prácticas.

Regresando al punto de la manipulación de la Contratación Pública, no hemos hecho lo suficiente para contener y menos para mitigar las conductas



que terminan por materializarse, como “la estafa maestra”, es decir, utilizar un mecanismo que nos permita evadir la aplicación de la ley de la materia y encontrar la posibilidad para desviar recursos públicos, mediante empresas fantasma y esquemas de lavado de dinero. Este hecho sirve de base, para explicar que la conducta y mudus operandi ha sido el mismo desde hace años, pero se preguntarán ¿por

qué no se ha hecho nada para evitar que vuelva a suceder?, pues efectivamente, el canal sigue abierto.

Los esquemas para manipular un procedimiento de Contratación Pública, en la mayoría de los casos -de acuerdo con las observaciones realizadas por los órganos de fiscalización-, son casi siempre los mismos y se siguen materializando, por ejemplo:





El deterioro de la Contratación Pública tan grave como frustrante, pero más allá del diagnóstico, no aprovechemos nuestro potencial como un país reconocido como uno de los principales actores comerciales, como un país rico en recursos naturales, con ubicación geográfica envidiable, con conexión a los principales océanos y una logística privilegiada para

los negocios, además, con mano de obra calificada y manufactura sofisticada, con una industria sólida, con 14 acuerdos comerciales y 30 acuerdos de protección y promoción de inversiones que nos dan acceso a 1500 millones de clientes, sin embargo, nuestro país no crece y tampoco mejora las condiciones, por ello, es fundamental corregir el rumbo.

II. PUNTO DE QUIEBRE DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La capacidad de México para soportar los estragos de la corrupción se ha ido diluyendo, los indicadores de los problemas sociales nos indican que van en incremento y factores externos como la pandemia, nos golpean con contundencia, por ello, estamos en un punto de quiebre en el que necesitamos hacerlo de forma diferente y poniendo a las personas en el centro de nuestras decisiones.

El panorama que tenemos, se vislumbra complicado y por ello, urge corregir el camino, pero para no cruzarnos a temas económicos o políticos, nos enfocamos en que hemos dejado que las compras públicas se manipulen y privilegien intereses personales, sobre los públicos, lo que trae consecuencias graves y más allá de cuantificar el daño, debemos establecer el horizonte de lo que viene con una economía globalizada, con la disrupción tecnológica, con las nuevas generaciones y, con factores externos como la pandemia o la guerra, que nos cambian la ruta de un momento a otro.

La Contratación Pública no sólo es conducto de

las políticas públicas derivadas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), sino generadora de políticas públicas específicas en el mercado nacional, porque promueve el desarrollo de proveedores, genera competencia global, negocia acuerdos en beneficio interno, incrementa la capacidad instalada para atender las necesidades del gobierno, propicia que se desarrollen aspectos tecnológicos e innovación en diversos sectores, que se incremente la calidad y se generen condiciones de mayor competencia, pero sobre todo, genera un verdadero encadenamiento productivo para insertar, -por ejemplo-, a las MiPyMes a la cadena de suministro. El círculo es virtuoso y es donde el gobierno debe considerar crear mejores condiciones para el cumplimiento de metas y objetivos y en especial construir bases sólidas para el desarrollo del mercado interno que será fundamental para mejorar condiciones de competitividad y productividad para el país.

La globalización más allá de traer grandes desafíos, debemos de verla como una oportunidad para nuestro mercado interno, pero ¿dónde entra la



Contratación Pública?, pues sencillo, en dinamizar el mercado, en generar acuerdos internacionales que beneficie a nuestra industria, comercio y servicios, en apostar a incrementar la capacidad instalada, a generar condiciones propicias para los negocios, entre muchos factores de beneficio.

La ruta por la que vamos, no es promisorio y de seguir así, vamos a incrementar nuestro nivel de riesgo país, vamos a perder inversiones, estaremos como un país no apto para los negocios, nuestras empresas van a seguir muriendo y con ello, se perderán empleos, lo

que es igual, a mayor pobreza, con todas sus consecuencias. A veces es complicado de expresar, pero en nuestras condiciones, no podemos darnos el lujo de que el poco dinero que se recauda para atender los problemas sociales, sea utilizado para otros fines, luego entonces, es obvio que los indicadores sean negativos, pero dicho de otra forma para verlo en positivo, si los recursos públicos se aplicaran de forma honesta, inteligente y estratégica, el destino de nuestro país sería otro, por ello, debemos apostar a cambiar el rumbo a través de las personas, porque es la única manera.

III. LA RUTA CRITICA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA CAMBIAR EL RUMBO

Nuestro sistema de Contratación Pública tiene que evolucionar para estar a la altura de la globalización, de las nuevas generaciones, de la disrupción tecnológica, del mercado interno y externo y, sobre todo, de su sociedad, en el que contratemos con eficiencia, efectividad, con estrategia y con efectos colaterales al desarrollo de proveedores y encadenamiento productivo, en el que la discrecionalidad y manipulación no tengan lugar.

De acuerdo con un análisis realizado sobre los sistemas de Contratación Pública de otros países y de los sistemas propios que tenemos en materia de presupuesto, contabilidad, anticorrupción, fiscalización y transparencia, se sugiere adoptar un sistema general aplicable a los tres órdenes de gobierno, que sin tocar su autonomía, tenga como punto de partida una Ley General como reglamentaria del artículo

134 de la CPEUM y que establezca los principios, bases generales y procedimientos bajo un sistema de coordinación a nivel federal, pero que además, construya el Directorio Nacional de Proveedores, el Sistema Electrónico Nacional de Contratación Pública, el Catálogo Nacional de Bienes y Servicios, el Sistema Nacional de Información de la Contratación Pública y vaya más lejos en cuanto a la implementación de mejores prácticas, estandarización, eficiencia y eficacia del gasto público, así como incidir de forma importante en la productividad y competitividad del país.

La Contratación Pública debe estar perfectamente administrada a los compromisos vertidos en el PND, por tener relación directa con la efectiva aplicación de los recursos públicos y el involucramiento social. En este sentido Canto Chac conceptualiza la parti-



cipación de la sociedad en las políticas públicas desde dos perspectivas: la primera en la selección de representantes vía sufragio; y la segunda implica que los decisores tomen en cuenta las preferencias y las opiniones de los ciudadanos para involucrarlos (Canto Chac, 2018). Entendemos que un proceso participativo de la sociedad de punta a punta, es decir, desde el PND hasta el ejercicio del gasto público, parece complicado, pero existen figuras de representación social que no han sido debidamente utilizadas. El proceso de Contratación Pública por ejemplo cuenta con la figura de comisiones consultivas mixtas de abastecimiento, que tienen por objeto fortalecer la relación entre la administración pública y los proveedores e inclusive integrarlos en programas de desarrollo, pero son figuras que las dependencias y entidades en su gran mayoría no han instalado. Por otra parte, se cuenta con representación de cámaras y confederaciones con interés público, mismas que tienen representación social en actividades de la industria, comercio, servicios y turismo, no tienen fines de lucro y son órgano de consulta del Estado.⁷ Mujica Barrientos hace un planteamiento interesante sobre la necesidad del gobierno de legitimar sus acciones, y ante la falta de credibilidad de la administración pública, resulta necesaria la adopción de decisiones que requiere la participación extensa de los ciudadanos en los asuntos de interés público, en especial ante la ineffectividad democrática del país (Mujica, 2010, 141-133).

La rectoría en una autoridad independiente que no sea juez y parte, es fundamental para un sistema central, que entienda a la Contratación Pública

como estratégica para el fin del Estado, dimensione su importancia en el gasto público, pero sobre todo, que establezca disposiciones de planeación y alineación a las necesidades reales del país, aplicando medidas de racionalización, control, coordinación, evaluación, así como establecer planes y políticas en materia de compras públicas, coordinando a los tres niveles de gobierno y diseñando los componentes del sistema central, así como las estrategias para optimizar oferta y demanda de bienes y servicios.

En este sentido y con base en el estudio comparado de sistemas de Contratación Pública en Iberoamérica, se proponen los siguientes ejes rectores para la política general:

IV.1 Involucramiento social

Construir mecanismos que permitan a la sociedad a tener acceso a todas las etapas de la Contratación Pública, mediante mecanismos de transparencia y con estándares de datos, que sirvan para analizar el comportamiento del gasto, pero también del resultado del procedimiento específico, además de incentivar a mayor competencia y desarrollo del mercado interno.

IV.2 Posicionamiento como asunto estratégico del cumplimiento de los planes de desarrollo

La Contratación Pública vincula al gobierno con los sectores de la industria, comercio y servicios, sean micro, pequeños, medianos o grandes; tiene transversalidad y en algunos casos es internacional. La vinculación es estrecha y debe potencializarse desde



la etapa en que se conciben las necesidades de las administraciones públicas; generar condiciones de competencia y el desarrollo del mercado interno es tarea de ambos, por lo que conjuntamente pueden potenciar la eficiencia de los recursos públicos y resolver conjuntamente problemas sociales.

IV.3 Modelo de coordinación de los tres niveles de gobierno

El nuevo Sistema Nacional de Contratación Pública debe establecer procedimientos, políticas, bases, lineamientos y manuales generales, estrategias de contratación, mejores prácticas, tecnología, estándares de aplicación, procedimientos y reglas de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la planeación, control, evaluación y efectividad del gasto público correspondiente a la Contratación Pública, así como incidir en la productividad y competitividad del país bajo los siguientes principios: libre concurrencia, buena administración, eficiencia y eficacia, economía, transparencia, difusión y publicidad, imparcialidad, equidad, reciprocidad, legalidad, impersonalidad, integridad y probidad administrativa, juicio objetivo, no discriminación, simplificación, modernización, equilibrio contractual, valor por el dinero y razonabilidad de los proyectos, vigencia tecnológica, sostenibilidad ambiental y social, promoción de desarrollo, responsabilidad administrativa de los servidores públicos y contratistas, así como la centralización normativa y descentralización operativa.⁸

El sistema planteado deberá contar con los siguientes subsistemas:

Subsistema de planeación, que tenga por objeto alinear el gasto público a los planes de desarrollo, orientado al cumplimiento de metas y objetivos, con aplicación de reglas de racionalidad del gasto, valor por el dinero y que tengan como producto el plan anual de Contratación Pública, así como el pronóstico de demanda. En este subsistema se establecen políticas de evaluación y control del gasto, debiendo implementar indicadores de cumplimiento y alimentar al sistema de información.

Subsistema de normatividad, que tenga por objeto homologar las normas a un solo sistema, difundir y capacitar a los entes adjudicadores sobre la aplicación de leyes, reglamentos, políticas, bases, lineamientos, manuales y guías, así como cualquier tipo de asesoría que en materia de disposiciones normativas se requiera.

Subsistema de inteligencia de la Contratación Pública, que tenga por objeto construir la base de datos nacional de la Contratación Pública, para clasificarla y analizarla, a efecto de estar en condiciones de proponer iniciativas de contratación bajo alguna estrategia de competencia y a su vez, le permita construir condiciones de mercado para aplicación de los entes adjudicadores y elaborar los estudios de mercado que soporten a cada necesidad. La decisión basada en análisis de datos permitirá ser preciso y tener mecanismos de predicción para la Contratación Pública, establecer políticas de racionalización o austeridad y garantizar la rendición de cuentas.

Subsistema de proveeduría, que tenga por objeto conocer las capacidades de industria, comercio y



servicios del país, a efecto de trabajar de la mano y establecer estrategias que dinamicen la producción nacional, sostengan a mipymes, incrementen el contenido nacional, generen encadenamiento productivo y, sobre todo, que se garantice el desarrollo del mercado interno.

Subsistema de tecnología, que tenga por objeto desarrollar el Sistema Electrónico Nacional de Contratación Pública, el Directorio Nacional de Proveedores, el Catálogo Nacional de Bienes y Servicios, el Sistema Nacional de Información de la Contratación Pública, así como la interconexión con otros sistemas. También deberá implementar y capacitar a los entes adjudicadores.

Subsistema de prevención y control, que tenga por objeto establecer acciones para mapeo y gestión de riesgos, mecanismos de control y evaluación - similar al sistema colombiano- que permita a las autoridades fiscalizadoras internas y externas contar con información precisa y, sobre todo, contar con mecanismos oportunos - en tiempo real - que eviten las malas prácticas y la comisión de delitos. Como parte de la prevención deberá considerarse la formación y profesionalización de servidores públicos, la creación de perfiles de puesto y medición de capacidades, así como la implementación de sistemas de cumplimiento normativo.

IV.4 Proveeduría

Como eje fundamental en la Contratación Pública es precisamente aquellas personas físicas o morales interesadas en venderle al gobierno y para ello nece-

sitan condiciones que se los permita. La política debe considerar estrategias de coordinación entre los tres niveles de gobierno, los sectores productivos y los organismos encargados de la promoción del desarrollo económico, establecer un análisis claro de la estratificación del sector productivo en el país y potenciar su crecimiento, así como incidir en el desarrollo o crecimiento de sectores específicos, desarrollo de tecnología, compras públicas innovadoras e incrementar la competitividad y productividad del país. Lo anterior será el esqueleto del Directorio Nacional de Proveedores.

IV.5 Inteligencia y analítica avanzada

Como eje rector es el componente fundamental para construir el Sistema Nacional de Información de la Contratación Pública y para ello se debe partir de la estructura de datos que permita el análisis estadístico de adquisiciones de bienes, contratación de servicios y arrendamientos, así como la obra pública, con descripción de condiciones, precios, tipos de procedimiento, forma de pago, entidades adjudicadoras, vigencias y diferentes condiciones, así como también permita establecer modelos de predicción e inteligencia en la toma de decisiones para establecer estrategias de Contratación Pública y proporcionar información para las investigaciones de mercado, entre otras posibilidades determinadas por algoritmos.

IV.6 Estrategias de contratación

Como eje rector deberá considerar el diseño de estrategias de Contratación Pública que optimicen



el gasto público, que dinamicen la economía y que desarrollen el mercado interno, debiendo ser inclusivas y no discriminatorias por los sectores menos favorecidos, pero que hagan más eficiente y eficaz la adquisición de bienes, contratación de servicios, arrendamientos y obra pública. La efectividad de la estrategia deberá estar alineada con los conceptos de gasto más relevantes y con el mapa de riesgos de la Contratación Pública, con la finalidad de permitir plantear esquemas efectivos de contratación, pero también, con la estandarización de pliegos de condiciones y la investigación de mercados con la proveeduría debidamente segmentada y es donde se articula con el Sistema Electrónico Nacional de Contratación Pública, el Directorio Nacional de Proveedores, el Catálogo Nacional de Bienes y Servicios, el Sistema Nacional de Información de la Contratación Pública.

IV.7 Sistema Electrónico Nacional de Contratación Pública

Como eje rector es indispensable abordar en la política el componente tecnológico que será sin duda clave en la efectividad del Sistema Nacional de Contratación Pública. Establecer un sistema electrónico transaccional que abarque todo el ciclo de la Contratación Pública en los tres niveles de gobierno, con una visión según la OCDE que aproveche las oportunidades de la tecnología y que sea estandarizado, transparente, confiable, interconectado, coordinado, amigable para el usuario, útil, instrumento para rendición de cuentas, dinámico e innovador, catalizador de competencia económica y ejemplar (OCDE, 2018, 36-37).

IV.8 Capacitación, formación y profesionalización de la Contratación Pública

Como eje rector de la política que deberá incluir a los servidores públicos de los tres niveles de gobierno que tienen el poder de ejercer el gasto público, los que llevan a cabo los procedimientos de contratación y todos aquellos que participan de forma directa o indirecta, fiscalizadores, así como a las personas físicas y jurídicas interesadas en participar en un procedimiento licitatorio, e inclusive a las MiPyMes.

IV.9 Normatividad en materia de Contratación Pública

Como eje de la política deberá asumir los grandes retos en la homologación normativa en los tres niveles de gobierno, pero además en la generación de ordenamientos jurídicos de aplicación general como son las políticas, bases, lineamientos, manuales, guías y cualquier otra disposición aplicable a la Contratación Pública, así como establecer el mecanismo de comunicación con las diferentes entidades adjudicadoras para garantizar la aplicación de la política y también concertar convenios de colaboración interadministrativa con los estados y municipios.

IV.10 Prevención, control y monitoreo de la Contratación Pública

La política deberá considerar estándares de prevención y gestión de riesgos, que garanticen la mitigación de las malas prácticas, en el que la fiscalización tenga la corresponsabilidad que los impulse a dar



resultados tangibles en la mitigación de riesgos. Los esquemas de fiscalización tradicionales ya fueron superados por nuevos sistemas de gestión, por lo que las administraciones públicas deben entender que las metodologías de medición no reflejan indicadores de buena administración y aplicación efectiva de los recursos derivados por el proceso de Contratación Pública, por lo que, sistemas de gestión de cumplimiento normativo con gestión oportuna durante el momento de cada proceso, arrojarán mejores resultados.

IV.11 Comercio exterior

El eje de comercio exterior con capítulos de compras de gobierno será fundamental en la política y atender los desafíos en materia de contenido nacional, aplicación de reservas, segmentación del mercado nacional y construcción de estrategias para el desarrollo y crecimiento. Conocer el potencial del país en industria, comercio y servicios es clave para la construcción de acuerdos y es precisamente en lo que radica el intercambio comercial entre países.

CONCLUSIÓN

La Contratación Pública es un mecanismo de desarrollo e impulso económico y también es elemento fundamental en las negociaciones internacionales de industria, comercio y servicios; su importancia radica en el impacto que tiene en el gasto público y, por ende, en el PIB, de ahí la relevancia para corregir el rumbo; por lo tanto, potenciar la capacidad de la Contratación Pública es una obligación, que nos dará grandes beneficios, sobre todo, en la rendición de cuentas.

Es urgente estar a la altura de los grandes cambios que se avecindan, sobre todo, los tecnológicos, por ello, el involucramiento social, nuestro desarrollo profesional o personal, así como la toma de decisiones en conjunto, es clave, ya no podemos darnos

el lujo de ser ciudadanos pasivos, porque el cambio lo debemos provocar nosotros mismos.





Notas Finalesnales

- 1 Ver el “Foreign Bribery Report, an Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials de la OCDE” en la web: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226616-en>. Fecha de consulta: 07/04/22.
- 2 Ver el “Índice de Percepción de la Corrupción 2021” en la web: México, sin avance en Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana | Transparencia MexicanaTransparencia Mexicana (tm.org.mx). Fecha de consulta: 07/04/22.
- 3 Ver el “Índice de Impunidad en el Mundo 2020 de UDLAP” en la web: 0-IGI-2020-UDLAP.pdf. Fecha de consulta: 07/04/22
- 4 Ver el “Rule Of Law Index 2021 de World Justice Project” en la web: WJP-INDEX-21.pdf (worldjusticeproject.org). Fecha de consulta: 07/04/22
- 5 Ver la investigación “Adjudicaciones directas el método preferido para contrataciones durante el gobierno de AMLO 2021 de MCCI”, consultar en: Adjudicaciones directas, el método preferido para contrataciones durante el gobierno de AMLO - MCCI (contralacorrupcion.mx). Fecha de consulta: 07/04/22.
- 6 Ver la investigación “el presupuesto anticorrupción y su anexo transversal: última llamada 2021 de MCCI”, consultar en: El presupuesto anticorrupción y su anexo transversal: última llamada - MCCI (contralacorrupcion.mx). Fecha de consulta: 07/04/22.
- 7 Artículo 4 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones (LCEC).
- 8 Los principios son retomados de los sistemas de Contratación Pública de Iberoamérica descritos.

**EDC ESCUELA DE
CIUDADANOS**