UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 35

CAMBIO EN EL MODELO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

ALEJANDRO ROMERO GUDIÑO

CIUDAD UNIVERSITARIA
México
Agosto de 2020

CAMBIO EN EL MODELO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

DIRECTORIO

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Dr. Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria
Secretario Administrativo

Lic. Raúl Arsenio Aguilar Tamayo
Secretario de Prevención, Atención y Seguridad Universitaria

Mtro. Néstor Martínez Cristo
Director General de Comunicación Social

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Mtra. Aurea del Carmen Navarrete Arjona
Secretaria Técnica

Comité Ejecutivo

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez
Director de la Facultad de Contaduría y Administración

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa
Secretario de Desarrollo Institucional

Lic. Enrique Azuara Olascoaga
Contralor

Comité Consultivo

Dr. Juan Alberto Adam Siade

Dr. Rolando Cordera Campos

C.P. y Econ. José Ernesto Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Dra. Arcelia Quintana Adriano

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Mtra. Norma Samaniego Breach

Dra. Nadima Simón Domínguez

Lic. María Elena Vázquez Nava

Dr. David Vega Vera

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 35

CAMBIO EN EL MODELO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

ALEJANDRO ROMERO GUDIÑO

CIUDAD UNIVERSITARIA
México
Abril de 2020

Primera edición, abril de 2020

D.R. © 2020 Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Contaduría y Administración
Ciudad Universitaria
(www.fca.unam.mx)

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización
http://sug.unam.mx

ISBN 978-607-30-6501-6

Impreso y hecho en México

Contenido

Presentación 7
Dedicatorias 11
Introducción 13

Parte I
Mecanismos de Control del Sistema Nacional de Contratación Pública

Análisis diagnóstico de la corrupción en las contrataciones públicas de México 24
Los desafíos de las adquisiciones públicas 37
Modelos reconocidos de adquisiciones gubernamentales 40
Entender los riesgos para el control del Sistema Nacional de Contratación Pública 54
Propuestas 66
Contratación de Obra Pública 80

Parte II
Macroproceso de Compras Consolidadas

Antecedentes 87
Diagnóstico de la SHCP 89
Estrategia de la SHCP 91
Integración del Comité y Subcomité, para realizar las compras consolidadas 105
Ahorro en compras meta institucional 106
CompraNet 107
Conclusión 115

Parte III
Propuesta de estrategia de control interno y administración de riesgos

Propuesta de control interno para el macroproceso de contrataciones consolidadas 122
Modelo Operativo de Contrataciones Consolidadas (MOCC) 123
Modelo de contrataciones consolidadas a implementar por parte de la Oficialía Mayor de la SHCP 125
Implementación del Marco de Control Interno para el Sector Público 128
Conclusiones 133
Fuentes 139
Semblanza del autor 151

Presentación

El Banco Mundial y la Brookings Institution identificaron seis indicadores relacionados con la gobernabilidad que son: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; eficacia del gobierno; calidad del marco regulatorio; Estado de derecho y, control de la corrupción. Indudablemente un renglón que incide en gran medida en las mediciones que arrojan cada uno de estos indicadores está relacionado con la contratación de bienes, servicios y obras públicas que son necesarios, entre otros fines, para promover el desarrollo nacional, fortalecer el sector privado, impulsar el crecimiento

y brindar servicios públicos de calidad, para con ello abonar a la procuración del bienestar democrático, económico, social e institucional duradero para la población a la que sirve el Estado, es decir para cumplir los fines de la gobernabilidad.

Por supuesto es para todos claro que, el Estado está obligado a buscar las mejores condiciones en los procesos de adjudicación, pero además es su responsabilidad establecer los mecanismos de control necesarios para que éstos no sean proclives a la corrupción. Desafortunadamente históricamente en nuestro país en los reglones de adquisiciones y obras públicas, frecuentemente existen casos que hacen propicio el que no se obtengan las mejores condiciones.

Discrecionalidad, favoritismo en las adjudicaciones, sobreprecios, baja calidad, falta de transparencia, compras simuladas y contrataciones con empresas fachada, son ejemplos de las situaciones que han estado presentes en los procesos de adjudicación en nuestro país, siendo el escándalo más sonado de los últimos años, el denominado “estafa maestra”.

Son diversos los mecanismos de control que pueden establecerse para la realización de los procesos de adquisiciones, los cuales por supuesto tienen su base primigenia en las disposiciones contenidas en la normatividad. Por ejemplo, un control que está oficialmente establecido en la Constitución y en las leyes reglamentarias señala que: las adquisiciones arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra deben adjudicarse preferentemente mediante el procedimiento de licitación pública que permita la libre presentación de propuestas en sobre cerrado que será abierto públicamente, con el fin de que el Estado obtenga las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Aunque ningún control garantiza la obtención de resultados, mucho menos lo hace si no se aplica. En cuanto a los procedimientos de adjudicación que he citado como ejemplo, ha sido tradicional en los

gobiernos anteriores y por supuesto en el actual, utilizar prioritariamente el de adjudicación directa, en mucho menos proporción el de invitación y aún menos el de licitación pública, que es el que debe utilizarse preferentemente. Con esto todavía nos preguntamos ¿por qué la corrupción?

La problemática de las adquisiciones y la adjudicación de obras públicas va mucho más allá de los procedimientos de adjudicación, por lo que el análisis y discusión de interesantes propuestas como las que en esta ocasión nos presenta el doctor Alejandro Romero Gudiño, quien tiene una amplia experiencia en instancias de fiscalización en los Poderes Ejecutivo y Legislativo en México, resultan de gran interés y pueden señalar el camino que se debe seguir para superar los obstáculos tradicionales en las materias que hoy nos convocan.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización

Dedicatorias

Para la doctora Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, académica ejemplar y de obligada referencia en materia de Documentación y Análisis de la Corrupción y Transparencia y servidora pública con liderazgo icónico para implantar el punto de partida y, ruta de la Integridad en la Función Pública.

Para don Misael Uribe Esquivel, Gastrohepatólogo líder, posdoctorado en la Clínica Mayo, doctor en Investigación en Medicina y Ciencias por el Instituto Politécnico Nacional, *Doctor Honoris Causa* por las Universidades Autónomas de Tamaulipas y de Nuevo León, Investigador Emérito del Sistema

Nacional de Investigadores; actualmente es presidente del Consejo de Administración de Médica Sur, hospital de Alta Especialidad con un modelo innovador, icónico y repositorio en donde el paciente es el centro de todos los esfuerzos del personal que labora en él, acompañado siempre de "Excelencia médica con calidez humana".

Para el doctor Eduardo Cervera Ceballos, posdoctorado en el Instituto de Oncología del Sur de Suiza, director de Docencia del Instituto Nacional de Cancerología y director del Centro Oncológico Integral en Médica Sur, quién ha puesto al servicio de la oncología médica, la alta especialidad que profesa en Hemato oncología, así como su acendrada ética profesional y personal, además de privilegiar en sus tratamientos la integridad y dignidad de la persona.

Introducción

La génesis de las leyes relacionadas con las contrataciones públicas es relativamente reciente, aunque siempre ha estado vinculada con el control de la corrupción y con las políticas para el desarrollo.

El punto de partida es demostrar que el sistema de contrataciones públicas constituye la piedra angular en el combate a la corrupción.

La renovación de la titularidad del Poder Ejecutivo Federal en un ámbito democrático y de legitimidad, fue posible gracias, entre otros temas relevantes, a la oferta de una amplia transformación del Estado

mexicano y sus instituciones, en la épica cotidiana conocida como la Cuarta Transformación.

El combate a la corrupción constituye el primer eje en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y, mejora de la gestión pública 2019-2024, expresa en su objetivo cinco: "Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado mexicano".

En este ensayo se analiza el relanzamiento de la política pública de contrataciones públicas y compras consolidadas y, se propone un esquema preventivo de control interno y administración de riesgos, con base en el marco teórico de referencia.

El presente ensayo es resultado de la investigación presentada y certificada correspondiente al programa posdoctoral en Regímenes Políticos Comparados, convocado por el consorcio académico de la Universidad de Colorado, en Colorado Springs; Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; y la Academia Internacional de Ciencias

Político Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS, por sus siglas en inglés), institución coordinadora. Mi gratitud y reconocimiento al doctor en Administración Pública, Roberto Moreno Espinosa, presidente de la IAPAS, académico de la UAEM e integrante del claustro doctoral de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, quien aceptó ser mi asesor en esta estancia posdoctoral, así como en otras dos que he tenido la oportunidad de obtener certificación.

Una vez más, el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, a cargo del doctor en Ciencias Administrativas, Alfredo Adam Adam, ex director y profesor Emérito de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, me brinda la distinción para difundir el Ensayo que honrosamente presenta don Alfredo, para quien privilegio testimonio de admiración, respeto y gratitud.

La maestra Aurea del Carmen Navarrete Arjona, secretaria técnica del SUG-FCA brindó su invaluable

apoyo académico y la licenciada en Contaduría Pública y maestra en Administración Pública Nora Bermúdez Mejía, culminó y perfeccionó con sus aportaciones esta edición.

Parte I
Mecanismos de Control del Sistema Nacional de Contratación Pública

En promedio, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) destinan 12% del PIB a las adquisiciones públicas y en México éstas corresponden al 21% del presupuesto público. De ahí que las adquisiciones del gobierno sean, en términos generales, un área particularmente importante desde varios aspectos. Por una parte, de ello depende la eficiencia en el uso de los recursos públicos que se traduce tanto en la salud de las finanzas públicas, como en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, por otra, es el espacio más propicio para la incidencia de

la corrupción como han evidenciado sonados casos (Romero, 2019).

Controlar la corrupción en el ámbito de las adquisiciones públicas y asegurar su eficiencia resultan objetivos de imperativa urgencia en el actual momento de México.

La génesis de las leyes relacionadas con las contrataciones es relativamente reciente y está vinculada con el establecimiento de mecanismos para el combate a la corrupción y para evitar el desvío de recursos públicos. En la exposición de motivos de la iniciativa del proyecto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), presentada por el Ejecutivo Federal en 1982, se hizo hincapié en la moral que deben tener todos los servidores públicos al momento de desempeñar sus actividades y la necesidad de crear bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción, renovando las leyes e instituciones (Matute, 2018, p. 16).

Es claro que en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, se ha transformado positivamente el Sistema

de Contrataciones Públicas de la Administración Pública Federal. Sin embargo, la existencia de diversos regímenes de contratación pública con diferentes grados de maduración genera dificultades que surgen al no contar con información integral que permita evaluar y comparar dichos regímenes y, por lo tanto, se carece de insumos para identificar las mejores prácticas y las áreas de oportunidad. Lo que nos lleva a la conclusión de que, en materia de contrataciones públicas, no existe un sistema articulado a nivel nacional (Matute, 2018, p. 291).

Como se ha documentado ampliamente en distintos medios, la corrupción en las adquisiciones públicas altera seriamente las condiciones de precios competitivos en el mercado, como lo prueban diferentes estudios que ilustran los sobreprecios que se pagan por obras públicas (Soreide, 2002, p. 7),[1] que

[1] Una encuesta conducida en 1999 por el Banco Mundial en países en transición encontró que, en promedio, 15% del costo de los contratos era destinado al pago de sobornos y, en cuatro países estaba entre el 30 y el 45%.

restan competitividad al mercado y terminan concentrándose y protegiendo condiciones ineficientes.

A criterio de Soreide (2002), existen incentivos para la corrupción que van más allá de la ambición individual. Se trata de condiciones institucionales que hacen propicia la corrupción, como los costos e incertidumbre que pueden presentarse al concursar por un contrato; la asimetría en la información o su ocultamiento; la existencia de condiciones monopólicas que se busca preservar; la reducción del riesgo (especialmente político) o la incertidumbre de que se pagará y se cumplirán las condiciones de contratación; la dependencia en licencias o los altos impuestos; así como la posibilidad de alterar la ley a conveniencia.

Estas condiciones hacen especialmente redituable que una empresa soborne a funcionarios públicos para obtener ventaja en un proceso de adquisiciones, por lo que constituye un cierto tipo de captura del Estado, puesto que alteran las reglas y procedimientos a su favor.

La corrupción en las contrataciones públicas no solo afecta las condiciones en el momento y lugar

presentes, sino que desencadena un efecto dominó que, a largo plazo, disminuye la competencia entre las empresas por lo que concentra el mercado, incrementa los costos y deriva en una peor calidad de bienes y servicios hacia el público.

Estas circunstancias, en conjunto, van generando una relación paralela de intereses entre corruptores y corruptos, complicidad entre funcionarios y particulares que van cerrándose para proteger sus intereses, lo que de facto constituye una situación de redes de corrupción.

Un enfoque más profundo de estas condiciones, constituye lo que la doctora Irma Eréndira Sandoval define como corrupción estructural:

> Una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía […] la corrupción estructural no debe verse reducida a un enfoque normativo o legalista, sino como una forma específica de dominación social (Sandoval, 2016, p. 123).

Esta definición de corrupción estructural sirve de base al constructo heurístico Enfoque de Corrupción Estructural (ECE), que sintetiza la corrupción como la conjunción de estos factores (Sandoval, 2016, pp. 125-127):

(C) = (AP) + (I) – (PC)
C = Corrupción
AP = Abuso de Poder
I=Impunidad
PC = Participación Ciudadana

El modelo se inspira en la conciencia de que las entidades privadas acechan al Estado para capturarlo y, en ello, el control de los procesos de adquisiciones y concesiones juegan un papel determinante:

> Nuestra herramienta heurística del ECE subraya tres elementos fundamentales de las gobernanzas disfuncionales: a) la dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural, en la que predomina el

> abuso de poder, sin distingo de si ello proviene del ámbito público o privado: b) la impunidad de las más altas esferas del poder, particularmente la que corresponde al sector privado cuando actores no estatales se hacen cargo de áreas o funciones asignadas al sector púbico, y c) la exclusión social o la expropiación de la voz ciudadana que genera un profundo distanciamiento entre la sociedad y sus representantes. (Sandoval, 2016)

El análisis tiene una visión en dos planos uno, es aquel que identifica la captura del Estado con la existencia de "intereses rentistas", lo que puede verificarse en diversos casos de corrupción en los que las contrataciones públicas son un botín a obtener. El segundo plano identifica aquellas funciones y responsabilidades públicas que son transferidas a corporaciones privadas, contratistas independientes y entidades cuasigubernamentales, recurriendo para ello a la Ley de Asociaciones Público Privadas. En este escrito me concentro en el primer plano y dejo al ensayo de la

doctora Sandoval la revisión de los retos que conllevan estas asociaciones público privadas.

Análisis diagnóstico de la corrupción en las contrataciones públicas de México

Ciertamente la teoría nos permite visualizar la importancia de asegurar la integridad en las adquisiciones públicas, pero también la evidencia de los últimos años justifica esta urgencia. En ese sentido varias fuentes y estudios nos van revelando facetas de este fenómeno.

Con base en los resultados de la fiscalización de la ASF se encontraron elementos que pudieron ser bien documentados mediante periodismo de investigación por parte de la Asociación Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, en lo que mediáticamente se ha denominado la "estafa maestra". El entonces auditor, Juan Manuel Portal, consideró las acciones cometidas por una vasta red de interés como un "claro acto de corrupción", toda vez que se descubre una bien articulada y extendida práctica de crear convenios para desviar recursos públicos mediante empresas fantasma.

El contador Portal reportó que la cadena jerárquica gira instrucciones desde el más alto nivel, dejando en un nivel inferior la responsabilidad por la firma de los contratos y trabajos, pero sin asumir responsabilidades:

> Que los secretarios de Estado no argumenten que no vieron nada. En todo caso, dijo en su momento el Auditor Superior, hace falta tipificar el delito de omisión en el Código Penal para que la responsabilidad judicial alcance a los titulares de las dependencias" (*Animal Político*, 2017).

El caso de las empresas fantasma ilustra una extendida y sorprendente trama documentada por la prensa,[2] primero, inexplicable a la luz de las obligaciones legales para la contratación y realización de obras y servicios públicos.

[2] Miriam Castillo, Nayeli Roldán, Manuel Ureste fueron galardonados con el Premio Ortega y Gasset de 2018 en la categoría Mejor Historia o Investigación Periodística por sus investigaciones en este tema.

Once dependencias firmaron convenios con ocho universidades públicas que subcontrataron a diversas empresas, de las cuales 186 se caracterizan por las siguientes inconsistencias:

- 20 son o se presumen como fantasma.
- 44 carecen de antecedentes catastrales.
- 28 no tienen dirección.
- 12 fueron desmanteladas.
- 8 no existen.
- 10 fueron ilocalizables para la ASF.
- 6 tienen razón social diferente a la de la documentación.
- 58 se presumen irregulares

Entre otras incidencias, llama la atención que con frecuencia los accionistas o propietarios de las empresas son personas claramente ajenas a los supuestos servicios ofrecidos. En conjunto suponen, a la fecha del reporte, un quebranto de más de 3.4 mil millones de pesos (Roldán *et al*., 2018).

Al respecto, el doctor Luis Manuel Pérez de Acha, integrante del Comité de Participación Ciudadana del SNA explica que:

> Las empresas fantasma existen legalmente, se constituyen ante notario público por lo general con prestanombres, se inscriben en el registro público de la propiedad y en el registro federal de contribuyentes, cuentan con firma electrónica, expiden comprobantes fiscales (CDFI) utilizando la plataforma del SAT, etcétera. Se les llama así porque sus operaciones son falsas, simuladas o inexistentes. (Pérez de Acha, 2016)

En su conocimiento experto de esta problemática, Pérez de Acha sabe que estas empresas son parte de la ingeniería de la corrupción pues se les contrata y paga por obras y servicios inexistentes. Pero, desde el punto de vista de la investigación y sanción de estas prácticas es crucial el hecho de que:

> Cuando las autoridades fiscales detectan a las empresas fantasma, al mismo tiempo descubren los CFDI emitidos por éstas a otros contribuyentes y a las dependencias públicas con las que han interactuado. Estos comprobantes son falsos, porque amparan operaciones inexistentes o simuladas. Ello significa que el SAT puede identificar no solo los casos de evasión fiscal, sino también de desvío ilícito de recursos públicos. (Pérez de Acha, 2016)

En su último informe de la fiscalización en 2018, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) reportó que las contrataciones al amparo del artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público han sido omisas con relación a dos imperativos que la ley contempla, asegurar las mejores condiciones para el Estado y acreditar que se cuenta con la competencia técnica necesaria para cubrir directamente, por lo menos 51% del monto total del contrato (Auditoría Superior de la Federación (ASF), 2018).

En particular, en las revisiones practicadas se identificaron casos en que, a través de universidades y otros organismos públicos se contrataron obras en las que se comprobó (ASF, 2018, p. 95-96):

- No materialización del servicio o entregables.
- No localización de domicilios fiscales.
- Representantes legales en común.
- Incumplimiento de las obligaciones fiscales.
- El mismo entregable fue presentado simultáneamente ante varias instituciones de educación superior.
- Falta de cobertura presupuestal.
- Falta de acreditación de utilidad de los entregables en el cumplimiento de objetivos y metas de las dependencias y entidades.

De estos hallazgos han resultado 30 denuncias penales por afectaciones a la Hacienda Pública, estimadas en 5,000 millones de pesos, así como 34 procedimientos

de fincamiento de responsabilidades resarcitorias a octubre de 2018 (ASF, 2018, p. 97).

Como se ha dicho, no solo se justifica abordar el control del sistema de contrataciones públicas por la problemática de corrupción, sino también y, sobre todo, porque al país le interesa tener un sistema eficiente y de calidad en los bienes y servicios que adquiere el sector público para atender las necesidades de la sociedad conforme a los principios establecidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

> Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Por su parte, el estudio conducido por la OCDE sobre el Sistema Electrónico de Adquisiciones Públicas de

México (CompraNet) arrojó resultados muy significativos, iniciando con la puntualización de que este ha mostrado ser "vulnerable a los actos de corrupción" y que algunas decisiones se han desencaminado (*missteps*) deteriorando la imagen que se tiene de las adquisiciones gubernamentales (OECD, 2018, p. 3).

La OCDE adoptó como base para su revisión, no tanto la incidencia de la corrupción, sino las oportunidades que ofrecen las adecuaciones normativas que se han dado en los últimos años, las capacidades de las tecnologías disponibles en nuestra época, un innovador enfoque de interesados (stakeholders) y la experiencia que ha dejado el funcionamiento del Sistema CompraNet desde su creación en 1996.

La OCDE recomienda para solucionar las situaciones observadas, que nuestro país atienda estos cinco aspectos (OECD, 2018, p. 14):

I. Alinear la estrategia electrónica de compras con un amplio programa de reformas que incluya las facetas legales y del ambiente privado de

negocios. CompraNet no puede entenderse de forma reducida solo como un medio tecnológico, sin una comprensión de las reformas que tienen que darle eficacia.

II. Trabajar en un proceso electrónico de compras más eficiente, efectivo y transparente. Esto reclama identificar y trabajar en cada etapa del ciclo de adquisiciones donde se requiere de soluciones tecnológicas o de otra índole.

III. Asegurar la integridad de los procesos de adquisiciones públicas. Considerando la baja confianza que tienen los ciudadanos en las instituciones, el gobierno se puede beneficiar de una construcción coherente y eficiente de un marco normativo para las adquisiciones que prevenga la corrupción y aproveche mejor los fondos públicos. En ese sentido las ventajas de CompraNet incluyen la reducción del trato directo entre proveedores y funcionarios, así como una más transparente documentación que queda a disposición de las entidades de fiscalización.

IV. Capacitar a los funcionarios que trabajan en el sistema de adquisiciones para que desarrollen las habilidades necesarias para el uso de las herramientas de compra electrónica.
V. Para fortalecer el gobierno abierto se requiere de estandarizar los datos de adquisiciones públicas y mejorar los mecanismos correspondientes de rendición de cuentas. Aunque existe abundante información en CompraNet, la información no está disponible en formatos apropiados para su aprovechamiento y para la rendición de cuentas. Para sacar mayor provecho de lo que se puede aprender del sistema se requiere generar datos que sean compatibles, reusables y legibles por máquinas.

A los anteriores, cabe agregar un sexto elemento recomendado por la OCDE que viene a sintetizar el paradigma propuesto en materia de adquisiciones públicas (OECD, 2018, p. 15). La reforma del sistema de adquisiciones gubernamentales se

beneficiará de la introducción de la experiencia de los involucrados (*stakeholders*) clave, que son tanto las autoridades contratantes, como los grupos de proveedores y la sociedad civil. El Sistema CompraNet puede irse transformando gradualmente en una poderosa herramienta para facilitar la vinculación entre el gobierno y el sector privado.

En este diagnóstico quiero referirme también al Índice de Riesgo de Corrupción en entidades públicas compradoras, creado por el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), con el apoyo técnico de OPI Analytics a través de 43 variables que evalúan el nivel de competencia, transparencia y la presencia de anomalías en estos procesos.

Es muy significativa la dimensión del sustento para crear dicho índice, con base en seis millones de líneas de información, de nueve fuentes distintas, sobre contrataciones públicas, en el periodo de enero de 2012 a julio de 2017 (cinco años y medio). Con esta base de datos se otorgaron calificaciones de riesgo para cada una de las 1,537 unidades compradoras

analizadas, correspondientes a setecientos mil procedimientos de contrataciones públicas federales realizados, que comprometieron un monto de 2.3 billones de pesos equivalentes aproximadamente al 10% del gasto público de esos años (IMCO, 2018).

Los resultados del estudio del IMCO permiten conocer:

- Qué entidades tienen mayor riesgo de corrupción considerando el número de unidades compradoras y el monto de los recursos que comprometen, siendo estas: la CFE, el ISSSTE, IMSS, ASA, SCT, Prospera, Liconsa, entre otras.
- Por otro lado, está el porcentaje de unidades compradoras en riesgo, considerando el total de las unidades radicadas en una entidad. En ese sentido, tienen mayores riesgos IMSS y Semarnat, Prospera, Liconsa, ASA, entre otras, que están alrededor del 50%.
- 71% de las adquisiciones más importantes realizadas por el gobierno federal de 2012 a 2017

fueron celebradas a través de contratos de adjudicación directa.

Gracias a este índice, que es resultado de un muy encomiable esfuerzo de organizaciones de la sociedad civil, disponemos:

a. De una metodología robusta e innovadora para evaluar el riesgo en una de las funciones más expuestas en el sector público. Metodología que puede extenderse en el sector público nacional e incluso a otros órdenes de gobierno.
b. Un diagnóstico de la situación que prevalece entre las unidades de adquisiciones, del que se puede evidenciar qué investigar, en qué entidades, con qué resultados, etcétera.
c. Una identificación precisa de las dependencias y unidades con mayor riesgo, por lo que se permite una focalización preventiva inteligente para los órganos de control interno.

Los desafíos de las adquisiciones públicas

El reto que tiene nuestro país es inmenso, no tanto por la complejidad del proceso de adquisiciones, sino por lo que está en juego, porque como ha señalado la doctora Irma Eréndira Sandoval la "corrupción estructural" es un asunto de dominación social bajo la fórmula: más abuso de poder, más impunidad y menos participación ciudadana. Revertir esta situación y generar confianza es determinante pues, como ella lo observa: "La corrupción es producto del desencanto democrático, el desencanto con la política" (Sandoval, 2017).

Max Kaiser, especialista del IMCO en materia anticorrupción, hace una observación crucial: todos los casos de corrupción en los últimos años tienen que ver con los procesos de compras. Por ello, se pronuncia decididamente para que la presente administración gubernamental, preste la máxima atención al sistema de adquisiciones gubernamentales.

Para Kaiser, no hace falta más creatividad en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC),

sino liderazgo para implementarlo. Entre las medidas que recomienda está la centralización de las compras. Su idea, como aquí lo estamos proponiendo también, incluye entender el proceso de adquisiciones como un todo que abarca un ciclo que va desde la elaboración de la convocatoria hasta la entrega de las obras, bienes o servicios, en otras palabras, superar el paradigma que se limita al momento de la firma del contrato.

Asimismo, propone ver la contratación pública como herramienta de desarrollo, lo que coincide, en gran medida, con la idea que inspira al nuevo gobierno de ir apalancando el desarrollo regional con inversión pública. También propone, entender y hacer de CompraNet una gran plataforma digital que ayude a la planeación, presupuestación, estudio de mercado y factibilidad, al lanzamiento de las licitaciones, a transparentar la información y a convocar a la gente para que ayude a vigilar la ejecución y probidad de las adquisiciones.

Con respecto a la centralización de las compras, Kaiser, piensa que si durante el sexenio de Peña Nieto

se contaba con 1,537 unidades compradoras, la opción no es reducirlas a solo una en la Secretaría de Hacienda, sino más bien poner a las unidades compradoras que queden, sujetas a una misma plataforma para todos los procesos de adquisiciones (Kaiser, 2018).

Con base en el conocimiento de estas prácticas, en particular, el uso de empresas fantasma para crear redes de corrupción, el doctor Alfonso Hernández Valdés, integrante del Comité de Participación Ciudadana del SNAC, propone estudiar los lazos que comunican "el fenómeno de la corrupción en el marco de las elecciones" de lo que se pueden desprender revisiones al marco legal sobre las contrataciones públicas (Hernández, 2018, p. 24). Cómo debe prevenirse el vínculo entre el financiamiento electoral y la corrupción, defiendo que el Instituto Nacional Electoral sea partícipe del Comité Coordinador del SNAC (Romero, 2017, p. 235).

Modelos reconocidos de adquisiciones gubernamentales

Para un ajuste necesario al sistema de adquisiciones públicas, no solo hay que acudir a la problemática detectada en México, sino también hay importantes lecciones que aprender del ámbito internacional.

Varios países, en especial, latinoamericanos, han sido reconocidos por las innovaciones introducidas en sus sistemas de adquisiciones gubernamentales. Eso los coloca como referentes indispensables en el rediseño del modelo que nuestro país tiene que acometer para ir cerrando las brechas a la corrupción y, sobre todo, hacer más eficientes los rendimientos previsibles de las compras públicas.

Cuadro 1. Participación de las adquisiciones públicas en América Latina y el Caribe, como porcentaje del PIB

Porcentaje del PIB

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antigua y Barbuda	19	21	24	19	19	17	16	16	17	18	17	18	18
Argentina	14	14	12	11	11	12	12	13	13	15	15	15	17
Bahamas	11	11	11	11	12	11	12	12	13	15	15	15	15
Barbados	13	14	14	19	17	16	14	17	19	19	19	20	18
Belice	13	13	14	15	14	14	14	15	16	17	16	16	-
Bolivia	15	16	16	17	16	16	14	14	13	15	14	14	13
Brasil	19	20	21	19	19	20	20	20	20	21	21	21	21
Chile	12	12	12	11	11	10	10	10	11	13	12	12	12
Colombia	17	17	16	16	16	16	16	16	16	17	17	16	17
Costa Rica	13	14	15	14	14	14	14	13	14	17	18	18	18
Cuba	30	31	34	34	35	34	32	35	40	39	35	38	-
Dominica	19	18	17	15	14	16	16	16	14	17	17	17	18
Ecuador	9	9	10	11	11	11	11	11	12	14	13	13	13
El Salvador	10	10	10	10	10	10	10	9	9	11	11	11	11
Grenada	12	12	12	12	13	13	13	13	15	16	16	16	16
Guatemala	7	10	10	10	9	8	8	9	9	10	10	10	11
Guyana	25	26	26	28	27	27	15	15	15	16	15	15	13
Haití	8	9	9	8	7	7	9	-	-	-	-	-	-
Honduras	13	15	15	15	15	16	15	17	17	19	18	16	16
Jamaica	14	14	15	14	13	14	14	15	16	16	16	16	16
México	11	11	11	11	11	11	11	11	11	12	12	12	12
Nicaragua	9	9	9	9	9	9	9	8	8	8	8	9	9
Panamá	13	14	15	14	14	13	12	11	10	13	13	12	10
Paraguay	11	10	9	9	9	9	10	9	9	11	10	10	12
Perú	11	11	10	10	10	10	10	9	9	10	10	9	10
República Dominicana	8	8	9	7	6	7	7	7	8	8	8	7	8
San Cristóbal y Nieves	11	11	10	9	11	11	9	9	10	11	11	11	10
Santa Lucia	17	19	20	20	18	18	15	13	13	15	17	16	17
San Vicente y las Granadinas	16	16	16	15	16	16	15	16	17	18	19	16	16
Suriname	37	32	29	25	25	23	-	-	-	-	-	-	-
Trinidad y Tobago	12	14	14	13	12	12	11	10	10	-	-	-	-
Uruguay	12	12	12	12	11	11	11	11	12	13	13	13	14
Venezuela	12	14	13	13	12	11	12	12	12	14	11	12	12

Fuente: Banco Mundial

En el cuadro 1 podemos apreciar la importancia que tiene en cada país la contratación pública y cómo evolucionó en el periodo 2000-2012.

De los varios países del cuadro nos concentraremos en tres experiencias: Chile se destaca por la introducción de un sistema concentrado de adquisiciones que se basa en una completa plataforma en Internet.

Del sistema brasileño de contratación se destaca el hecho de que busca favorecer a las Pymes y del sistema colombiano sobresale el uso de diagnósticos previos para determinar las compras en un acuerdo marco.

Brasil

De acuerdo con las cifras de la OCDE, para 2014, el volumen de las adquisiciones gubernamentales de Brasil comprendía 8.2% del PIB.

Cronológicamente la creación de "CompraNet" fue primero en Brasil, ya que la plataforma comenzó a funcionar en 1997, si bien operaba únicamente como una fuente de información, hasta que en 2000 se le dotó de funcionalidad para las compras de gobierno. Este periodo está definido por la presidencia de Henrique Cardoso.

Las adquisiciones en Brasil se realizan mediante subastas electrónicas en tiempo real en las que los concursantes por una licitación compiten a precio inverso, es decir, reduciendo sus ofertas de costos.

Esta nación adoptó un modelo de desarrollo de corte social con la llegada al poder del Partido de los

Trabajadores en 2003. Fue en este periodo en que, siendo presidente Lula da Silva, se introdujeron tres disposiciones importantes para dar juego al nicho empresarial de las Pymes:

- Exclusividad en las contrataciones públicas que tuviesen un valor de hasta 80 mil reales.
- Preferencia a las Pymes en las licitaciones en caso de empate.
- Se permitía que las grandes empresas subcontrataran Pymes hasta 30% del valor total del contrato.

Para dinamizar el acceso de las Pymes a las adquisiciones gubernamentales se introdujo en la normatividad una cláusula que ordena evitar que los requerimientos de contratación sean una barrera para la participación de dichas empresas y se faculta al SEBRAE (Servicio brasileño de apoyo a las micro y pequeñas empresas) para asesorarlas y acompañarlas en el proceso de concursar para ser proveedoras del gobierno. Ello ha permitido a Brasil desarrollar

este nivel industrial y dar estabilidad a su economía en periodos de crisis.

Dos dimensiones que dan gran interés a lo que está haciendo ese hermano país son el hecho de que contempla la adquisición de bienes innovadores. Además, el Ministerio de Planeamiento ordena que las adquisiciones cumplan determinados estándares de sustentabilidad ambiental respecto a la extracción fabricación, uso y desecho de los productos adquiridos y sus materias primas.

Chile

A partir del año 2003 –siendo presidente Ricardo Lagos, del Partido por la Democracia–[3] comenzó a unificarse el sistema de adquisiciones en Chile, dado que hasta ese año se venía dando de forma

[3] Por contexto, vale la pena decir que la primera parte del gobierno del presidente Lagos estuvo señalada por algunos casos de corrupción, que tuvieron un momento álgido cuando se detuvo al Ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Carlos Cruz en enero de 2003, acusado y condenado por irregularidades en los procesos de licitaciones que incluyen falsificación, licitaciones preacordadas, fraude fiscal, pago de sobresueldos y desvío de fondos públicos.

fragmentada. La existencia de diferentes unidades de decisión vinculadas a objetivos particulares para las políticas públicas, puede justificar atribuir el adjetivo "descentralizado", lo que resulta congruente con la escuela de la nueva gestión pública. Pero visto de manera agregada se notaba ineficiente y propenso a la corrupción. La centralización recayó en un nuevo organismo especializado, la Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP).

Con la introducción del nuevo sistema, en los primeros años ChileCompra arrojaba ya varios resultados interesantes, pues para 2007 suponía una reducción de precios de 2.56% y de costos administrativos de 0.38%. En los diez años subsecuentes el modelo arrojaba ya mucho mejores resultados, toda vez que se fue consolidando, especialmente mediante la introducción de una plataforma electrónica vanguardista y reformas legales que le daban mayores posibilidades. Entre las premisas de la plataforma electrónica de ChileCompra está el hacer accesible y transparente a los particulares la presentación de sus ofertas, para lo

cual se creó un registro nacional de proveedores, permitiendo que las empresas hicieran un único trámite ante la DCCP, en lugar de hacerlo repetidamente en el tiempo y ante diferentes dependencias.

Del lado de la demanda, la información quedaba a disposición de los organismos públicos que requirieran adquirir determinado bien o servicio.

La licitación a través de la plataforma ChileCompra es la única forma de hacer adquisiciones. Éstas, además, quedan bajo la supervisión de un Tribunal de Contratación Pública. Éste es un órgano jurisdiccional especial destinado al conocimiento y resolución de las demandas de impugnación que se deduzcan contra:

- Actos u omisiones ilegales o arbitrarios, ocurridos en procedimientos administrativos de licitación en que puedan incurrir los organismos públicos y que tengan lugar entre la aprobación de las bases de la respectiva licitación y su adjudicación, ambos inclusive, y

- La decisión de la Dirección de Compras y Contratación Pública de rechazar o aprobar la inscripción de un proveedor en el Registro de Contratistas que lleva dicha dirección.

Su estructura consiste en la designación de tres abogados por el Presidente de la República, de entre una terna presentada por la Corte Suprema (TCP, 2018).

Elemento esencial de este sistema es el establecimiento de Acuerdos Marco que se basan en un diagnóstico de las autoridades de ChileCompra respecto a los bienes, montos y cantidades correspondientes a las adquisiciones principales. Los productos y servicios de los Acuerdos Marco se introducen en un catálogo que opera a modo de una tienda virtual, que está a disposición de los funcionarios responsables de las compras. Este sistema se denomina "ChileCompra Express".

En la práctica, las más beneficiadas por este nuevo sistema fueron las Pymes, a pesar de que se optó por no promoverlas "para evitar distorsiones",

si bien, se facilitó su acceso al sistema. En este sentido, por ejemplo, se permitió que pudieran asociarse proveedores para participar conjuntamente en procesos en los que individualmente, por su magnitud o complejidad, estuvieran impedidos.

Una de las condiciones para el éxito de un sistema apalancado en la innovación es la creación del Laboratorio de Gobierno que consiste en un espacio multidisciplinario e interministerial en el que se discuten y acuerdan los procesos de innovación necesarios para el sistema, centrado en los usuarios de las instituciones públicas, la generación de canales para que los privados puedan desarrollar soluciones innovadoras también y ambos trabajen en la capacitación y la búsqueda de eficiencias (LAB, 2018).

Por otra parte, a partir de la crisis económica de 2008 ChileCompra ha sido un factor para compensar la astringencia económica, pues ha servido para que se inyectaran a la economía, recursos por 3.5% del PIB y con ello sustentar la actividad de muchas empresas y la preservación de empleos.

En el otro extremo las dificultades que ha tenido ChileCompra para su buen funcionamiento requieren atender dos aspectos cruciales: la capacitación de las partes para que pudieran hacer uso adecuado de la plataforma y reglas pertinentes de información y transparencia.

La OCDE (2017) aprecia que, a pesar de sus avances, el sistema chileno tiene varias áreas de oportunidad, entre ellas:

a. La necesidad de que cada acuerdo marco esté precedido de un estudio del mercado tanto oferta como demanda. Entre los factores que deben contemplarse en estos análisis previos estarán:
   - Bienes y servicios a ser adquiridos.
   - Proveedores potenciales.
   - Productos alternativos.
   - Tendencias de precios en el tiempo.
   - Diferencia de precios entre las adquisiciones públicas y privadas.
   - Tendencias de compra en los años anteriores.

- Categorización de los productos en los años anteriores.
- Distribución de la demanda por regiones.
- Previsión de necesidades en los años subsecuentes.

b. Aumentar la competencia. Resolver la asimetría en la información, así como en las dimensiones de las empresas participantes. Para evitar que el sistema se cierre a un único proveedor, calificar las empresas mejor evaluadas en cada proceso de adquisiciones, de manera que se otorgue oportunidad en el futuro a otros proveedores, lo que se hace en Francia
c. Seguimiento de las autoridades de nivel superior a los procesos de adquisiciones, para evitar que, con el tiempo, puedan desviarse de los objetivos públicos anticipados.
d. Creación de sistemas de monitoreo permanente y evaluación para la mejora continua.

Colombia

El sistema colombiano de adquisiciones no es muy diferente de los dos anteriores. Se caracteriza por

contar con una agencia que las centraliza. Colombia Compra Eficiente, creada en 2011. Varias disposiciones legales regulan el funcionamiento del sistema: Decreto 4170 (2011), Ley 1150 (2007), relativa a las medidas de eficiencia y transparencia; el Decreto 1510 (2013) que contempla incentivos a las Pymes y reglas de preferencia para los bienes, servicios y oferentes nacionales o aquellos que recibirán trato nacional.

El sistema de compras se hace mediante una plataforma electrónica denominada Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP). El artículo 15 del Decreto 1510 de 2013 "establece el deber de las Entidades Estatales de analizar el sector, es decir, el mercado relativo al objeto del Proceso de Contratación, desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de Riesgo".

La OECD destaca como elemento ejemplar del sistema colombiano, el requerimiento de que previo a la elaboración de un acuerdo marco para las adquisiciones se efectúe y publique un estudio que contemple la siguiente informacion (CCE, 2013):

Económico: Análisis de datos de:

- productos incluidos dentro del sector;
- agentes que componen el sector;
- gremios y asociaciones que participan en el sector;
- cifras totales de ventas;
- perspectivas de crecimiento, inversión y ventas;
- variables económicas que afectan el sector como inflación, variación del SMMLV (Salario Mínimo Mensual Legal Vigente) y la tasa de cambio;
- cadena de producción y distribución;
- materias primas necesarias para la producción y la variación de sus precios; y
- dinámica de importaciones, exportaciones y contrabando, en caso de que aplique.

Técnico: Las condiciones técnicas y tecnológicas del objeto del Proceso de Contratación, incluyendo el estado de la innovación y desarrollo técnico que permite crear nuevos productos y oportunidades de mercado y las nuevas tendencias como:

- cambios tecnológicos,

- amplitud de la oferta de características de los productos;
- especificaciones de calidad;
- condiciones especiales para la entrega (cadenas de frío, sistemas de vigilancia, etc.) y
- tiempos de entrega.

Regulatorio: La Entidad Estatal debe identificar la regulación aplicable al objeto del Proceso de Contratación, tanto la que influye en el mercado del bien, obra o servicio, como la que regula la actividad de los proveedores y compradores de manera particular, incluyendo regulaciones de mercado, de precios, ambientales, tributarias y de cualquier otro tipo, así como las modificaciones recientes a tales regulaciones y el impacto en su aplicación. También debe estudiar si en el sector hay Normas Técnicas Colombianas, acuerdos o normas internacionales aplicables y autoridades regulatorias o de vigilancia.

Otros: La Entidad Estatal debe establecer otros contextos como ambiental, social, político u otro si es conveniente y relevante para conocer el sector.

Entender los riesgos para el control del Sistema Nacional de Contratación Pública

Para adoptar una estrategia y acciones pertinentes que mejoren los controles sobre las adquisiciones gubernamentales, se requiere entender tanto la naturaleza de los bienes y servicios que se adquieren, como de las condiciones intrínsecas a estos y las condiciones del mercado.

Las adquisiciones son clasificadas en cuatro clases por Rose-Ackerman (1999). Cada uno de estos tipos, supone diferentes riesgos y demanda prevenciones oportunas:

a. Artículos que requieren de investigación original o especial, como el caso de armamento.

b. Construcciones que requieren un diseño propio y un gran acervo de experiencia, capacidad técnica y operativa.
c. Compra de artículos adaptados a las necesidades públicas, no disponibles en el mercado.
d. Compra de artículos disponibles en el mercado.

En México existen reglas claras para las adquisiciones públicas, ya sea que acudamos como referente a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y su Reglamento o a la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas (LOPSRM). Sin embargo, como se dio cuenta en la primera parte del ensayo, existen abundantes ejemplos de incumplimiento de la normatividad. Esto no solo sucede porque los controles son débiles o ineficaces, sino porque estos están, atrapados en una tupida telaraña de intereses público-privados.

Los profesores Sergio Huacuja y Fernando Gómez han estudiado a detalle las condiciones que impone la normatividad vigente para las adquisiciones

públicas. De su estudio, vale la pena subrayar que focalizan los medios existentes de control de la corrupción, como los impedimentos para celebrar un contrato y las etapas de su administración, así como también las posibilidades que ofrecen los propios medios de contratación para rectificar sobre la marcha en caso de que se considere necesario mejorar las condiciones para el Estado (Huacuja y Gómez, 2016).

La incidencia de la corrupción nos permite entender mejor los factores que constituyen riesgos potenciales en los procesos de adquisiciones, entre los que podemos considerar:

- Costo de los bienes o servicios que se adquieren. Sin duda, la presencia de más dinero genera un incentivo para codiciar sobornos en el proceso de compra. En una adquisición de gran escala se pueden ocultar más fácilmente los sobrecostos, productos de mala calidad y los sobornos pagados.
- La complejidad también contribuye a exagerar la sofisticación técnica de un determinado

requerimiento, justificando con ello el pago de sobreprecios y la adquisición a determinadas empresas.

- La rapidez en los tiempos de entrega y ejecución pudieran justificar también el dirigir la compra a un determinado proveedor.
- No puede soslayarse la importancia que tiene la existencia de condiciones de discrecionalidad o de rigidez regulatoria. Si bien se ha criticado mucho la existencia de poder discrecional para asignar las condiciones y adjudicaciones de las compras gubernamentales, lo cierto es que no puede evitarse el que existan funcionarios que ejercen el papel de porteros y, por lo tanto, sean focalizados como los destinatarios de sobornos para dejar pasar a las empresas.

Al respecto, Soreide dice que, podemos encontrarnos con requerimientos muy precisos y bien definidos o ir hasta otros en los que los requerimientos se definan por acuerdo bilateral entre funcionarios y empresarios.

Se trata de un continuo que va desde las condiciones más reguladas hasta las menos reguladas, siendo estas últimas donde naturalmente vamos a encontrar más riesgo de corrupción, pues los funcionarios involucrados gozan de un gran poder discrecional.

Aun existiendo claras reglas para las adquisiciones, como me parece que ocurre en nuestro país, vamos a observar que existen muchas trampas para aparentar el cumplimiento, pero que en realidad implican el manejo discrecional de las condiciones del proceso de adquisición. Entre estas tenemos:

- Controlar la lista de empresas que son invitadas, dejando en ventaja a cierta empresa frente a las demás.
- Asignar un puntaje diferenciado a los factores requeridos, de manera que sea uno de estos factores el que dé privilegio a una empresa sobre el resto. Ciertas especificaciones tecnológicas son especialmente propicias para reducir la competencia y dirigir a los ganadores.

- Fijar plazos muy cortos para la realización del proceso de adjudicación o para la ejecución de los servicios, lo que puede dar ventaja a una empresa determinada.
- Fijar condiciones en la convocatoria, especialmente si son de carácter técnico, que generan un filtrado o preselección, ya sea implícitamente desde el momento en que aparece la convocatoria o ya sea en la reducción de una lista mayor de empresas, para dejar solo a aquellas que cumplen con determinadas condiciones. El filtrado supone muchas veces el pago de un soborno; además se ha documentado que se puede crear un cartel entre las empresas finalistas para inflar los precios (della Porta y Vannucci, 2001).
- El control sobre la información. La información puede ser fácilmente manipulada para orientar el proceso de adquisiciones. Ya sea porque se entregan las bases de la licitación con anterioridad a una empresa dada, lo que puede aunarse con un plazo muy breve para la integración de los

expedientes de las empresas; bien sea porque se filtra información de uno o más de los concursantes a otro, para que este se adapte y mejore su oferta.

- Hacer que la información quede menos concentrada, por ejemplo haciendo que sea evaluada por un comité, puede mejorar las condiciones de competencia, pero no necesariamente elimina los riesgos de discrecionalidad.
- Si se manipulan las condiciones de competencia en la fase de concurso, también ocurre que una vez firmado el contrato se alteran las condiciones, ajustándolas de forma que favorezcan las utilidades de la empresa y, casi con seguridad, empeorando las características del bien o servicio que se adquiere. Este hecho alude a la discrecionalidad que sigue quedando en la fase posterior a la asignación del contrato, a la baja competencia profesional de los funcionarios que intervienen y al poder que gana una empresa

para inducir ciertas condiciones en la ejecución de los contratos.

- El tiempo en que se paga por las adquisiciones es también un amplio capítulo para considerar. Tengamos en cuenta que frecuentemente se mueven los tiempos de pago, adelantándolos o retrasándolos, lo que es una forma en que los funcionarios pueden obligar a las empresas a ofrecerles sobornos, especialmente cuando se trata de la contratación de grandes obras en las que la empresa viene invirtiendo a lo largo de un plazo prolongado.
- Están además aquellos casos en que la normativa permite hacer excepciones. Es decir, que existe un camino legitimado por el cual se introduce la discrecionalidad en el proceso de adquisiciones. En ese sentido tenemos los casos considerados de urgencia. Por supuesto, los desastres naturales demandan acciones inmediatas, echar mano de los proveedores más accesibles, abrir la llave de las arcas públicas, pero al mismo

tiempo se reducen los controles sobre la aplicación y destino de los recursos. Esto genera grandes incentivos para que algunos busquen sacar ventajas de esta situación.

- En nuestro país existen notorios casos del abuso del concepto de urgencia.
- Definir condiciones de excepción es una forma de reducir la competencia. Un concurso puede contemplar condiciones de tal especialización técnica que sea una determinación a priori a un único proveedor capaz de satisfacer dichas condiciones. Esto mismo sirve como una estrategia para que se determine desierto un concurso y con ello generar argumentos que justifiquen "la urgencia" de una asignación directa.

Como he señalado en otro momento (Romero, 2017), las instituciones de control del poder en México se encuentran evaluadas en los mejores niveles aceptados internacionalmente; ello no obsta para que la corrupción siga siendo un grave problema y la

sociedad dude de la capacidad de dichas instituciones, por lo que se tiene que trabajar en dotarles de eficacia en aquellos aspectos clave, lo que he llamado la focalización en los procesos de riesgo.

Si pensamos que el proceso de adquisiciones recorre ocho etapas, entonces estamos en condiciones de controlar mejor cada uno de los riesgos que pueden suscitarse en estos momentos:

1. Selección del objeto a adquirir.
2. Diseño de la licitación: especificaciones técnicas y criterios de selección.
3. Calificación e identificación de los proveedores: preselección y selección.
4. Cálculo del costo y utilidad del contrato.
5. Negociaciones y acuerdo final con el proveedor.
6. Ejecución o entrega.
7. Evaluación de calidad.
8. Control.

Otro de los riesgos que se deben controlar de acuerdo a lo señalado por Alfonso Hernández Valdez, es el uso excesivo de procedimientos no competitivos como la adjudicación directa y la invitación a cuando menos tres personas, ya que es uno de los mayores problemas que enfrenta el sistema de contrataciones públicas de México, lo cual aumenta los riesgos de corrupción. Un problema adicional tiene que ver con la manera irregular en que se utilizan ambos procedimientos para asignar contratos que rebasan los montos máximos permitidos por la ley (Hernández, 2019).

Desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y hasta la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), se establece que los procedimientos de contratación se asignarán, por regla general, a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública y, solo excepcionalmente por medio de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, siempre y cuando

se actualice alguno de los supuestos que se establecen en la ley respectiva (Hernández, 2019).

Sin embargo estas excepciones a la licitación pública ha abierto la puerta para que tanto la adjudicación directa como la invitación a cuando menos tres personas se utilicen de manera excesiva e incluso abusiva en los procedimientos de contratación pública (México Evalúa 2016, 31). Ya que de acuerdo con datos de la COFECE para 2017, 78% de los contratos que se encontraban en la plataforma de CompraNet se asignaron a través del procedimiento de adjudicación directa, mientras que 10% correspondió a la invitación a cuando menos tres personas y 12% a la licitación pública (COFECE 2018, 8; Hernández, 2019). Situación similar para el 2019, ya que de acuerdo con los datos de la organización Mexicanos en Contra de la Corrupción y la Impunidad 78% de los contratos que se encontraban en la plataforma de CompraNet se asignaron a través del procedimiento de adjudicación directa, mientras que 8% correspondió a la invitación a cuando menos tres

personas y 14% a la licitación pública (Núñez, s/f). y no solo es el abuso de los procedimientos de asignación no competitivos, sino que los aprovechan para otorgar la mayor cantidad de recursos posible de manera irregular, es decir, por encima de los montos permitidos por la ley (Núñez, s/f).

Lo anterior genera varias desventajas en el sistema de contrataciones. Como privilegiar el uso de la adjudicación directa o la invitación a cuando menos tres personas limitan la competencia y favorece la colusión, propicia el desvío de recursos públicos y genera discrecionalidad y favoritismo en la asignación de contratos (Núñez, s/f).

Propuestas

Pensando en un modelo ideal para las compras gubernamentales, tenemos que recoger las experiencias de los países mencionados, las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, así como otras recomendaciones que proceden de esfuerzos multilaterales.

Por ejemplo, a instancias de la OCDE, México y Chile establecieron en 2003 una Mesa Redonda sobre Adquisiciones Públicas para evaluar los sistemas nacionales de adquisiciones, intercambiar experiencia y fijar un marco de buenas prácticas, así como identificar los obstáculos para la transparencia y la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

Por su parte, la Red interamericana de Compras Gubernamentales ha creado un sistema de Indicadores en Compras Públicas, que por sí mismo constituye un parámetro ideal para el diseño de un sistema de adquisiciones, el cual ha sido consensuado por la mayoría de las naciones latinoamericanas.

Cuadro 2. Indicadores para la evaluación de la calidad de un sistema de adquisiciones públicas

Dimensiones	Indicadores
Eficiencia	• Variación porcentual de nuevas unidades económicas • Porcentaje de procedimientos desiertos • Porcentaje de procedimientos transados mediante medios electrónicos • Porcentaje de gasto ejecutado por convenio marcado/subasta inversa/compras corporativas
Eficacia	• Porcentaje de procedimientos cancelados o fracasados
Competencia	• Porcentaje de contratos y presupuesto adjudicados por licitación pública (nacional o internacional) • Porcentaje de contratos y presupuesto adjudicados con procedimientos no competitivos • Cantidad promedio de ofertas • Porcentaje de nuevos proveedores seleccionados
Desarrollo	• Difusión de la utilización de preferencias • Porcentaje de contratos y montos ganados por las medianas y pequeñas empresas • Variación porcentual de nuevas pequeñas y medianas empresas registradas
Transparencia	• Publicación de planes de adquisición • Publicación relevante del contrato

Fuente. Alicia Alonso, Red interamericana de Compras Gubernamentales.

El Consejo de Contratación Pública de la OCDE, que constituye una extraordinaria brújula, hizo sugerencias y precisiones respecto de las áreas que tienen que atenderse en la gestión de un sistema de adquisiciones públicas. El modelo de la OCDE (OECD, 2016c) contiene 12 dimensiones que en resumen se refieren a:

I. Transparencia: que busca un acceso equitativo a los potenciales proveedores, la existencia de una plataforma de libre acceso a toda la información necesaria, así como respecto al flujo de los recursos públicos.
II. Integridad: como exigencia para todos los involucrados, lo que tiene que traducirse en instrumentos, capacitación y la introducción de programas anticorrupción para los mismos proveedores.
III. Oportunidades accesibles: aseguradas por el marco legal, así como por documentación clara e integrada y licitaciones abiertas a la máxima participación.
IV. Equilibrio entre otras finalidades políticas. Entendiendo que las adquisiciones sirven para la persecución de diversos fines de política pública, y para analizar, valorar y equilibrar la eficiencia con dichos objetivos.
V. Participación transparente y efectiva: para abrir las oportunidades de participación, mantener abierto el diálogo con los empresarios y partes interesadas, así como analizar el mercado.

VI. Eficiencia: simplificando el sistema de contratación y usando mecanismos técnicos diáfanos, actualizados y adecuados.

VII. Contratación electrónica: procurar herramientas avanzadas de este tipo de contratación, cuidando que sean modulares, flexibles, expansibles y seguras.

VIII. Personal. Asegurar la participación de personal capacitado y dedicado a las adquisiciones, para quienes deben ofrecerse incentivos de carrera. Asimismo, se recomienda la participación de instituciones académicas que aporten conocimiento a la formación del personal.

IX. Evaluación. Esta debe hacerse de forma sistemática, periódica y dirigida para monitorear la eficacia del sistema.

X. Gestión de riesgos: que tiene que darse tanto por lo que se refiere a la detección oportuna de riesgos como a la creación de estrategias para su control.

XI. Rendición de cuentas: que contempla jerarquías claras, aplicación de sanciones en caso de que se

incurra en responsabilidad; proceso ágil, transparente y equitativo de las quejas; coordinación entre control interno y auditoría externa.

XII. Integración entre finanzas públicas y contratación pública. Lo que se debe lograr mediante una coordinación más estrecha entre las áreas responsables y la creación de presupuestos multianuales. En este rubro queda la armonización contable.

Recogiendo las enseñanzas que nos deja tanto la incidencia de la corrupción en las contrataciones públicas, como la detección de los riesgos en los diferentes momentos del proceso de adquisiciones quiero además sustentar siete propuestas.

Mi primera propuesta corresponde a la invitación que hace tanto la OCDE, como varios expertos para redefinir el sistema CompraNet. En ese sentido es muy relevante aprender de las ventajas que ofrece el modelo chileno de compras gubernamentales ChileCompra, que ha sido analizado y ponderado también por organismos multilaterales.

Para que México pueda adoptar un modelo semejante al sistema chileno, se tienen que atender algunos nudos críticos:

La creación anticipada de acuerdos marco que establecen las condiciones que deberán seguir cualesquiera ofertantes a un proceso de adquisiciones determinado. Esta fase concentra el poder de decisión y control y en el que se requiere la creación de una metodología para evaluar el mercado de las compras gubernamentales en el tiempo, como se expuso.

La actual plataforma en línea CompraNet es un mecanismo robusto y extendido, el cual tendría que actualizarse para que sirviera de vitrina tanto a los oferentes como a los demandantes,; en ese sentido, resulta pertinente no solo adoptar los criterios de Chile, sino también los que recomienda la OCDE y otros organismos reguladores de las adquisiciones gubernamentales.

Otros ángulos a atender son: el de la capacitación de las partes interesadas para que se obtenga el mayor provecho de esta plataforma y la creación de un

Laboratorio de Innovación, experiencia en la que Chile también ofrece importantes lecciones.

Una segunda propuesta corresponde a la necesidad de crear una Ley General de Contrataciones Públicas que, en la misma lógica, atienda la urgente necesidad de homologar los criterios para las contrataciones tanto a nivel horizontal entre las diferentes carteras de la Administración Pública, como verticalmente entre los tres órdenes de gobierno.

En esta nueva legislación se tienen que atender y resolver, entre otros, los siguientes aspectos:

- Que existan objetivos claros y congruentes. En especial porque la eliminación de la discrecionalidad en las compras gubernamentales, trae consigo evitar una pérdida en ventajas relativas a ciertos proyectos.
- La opción de concentrar las adquisiciones para obtener beneficios por compras de escala tiene que salvaguardar las condiciones de competencia, en otras palabras, esta decisión puede traer

aparejado que muchas empresas no beneficiadas por un contrato, pierdan opciones para hacer ofertas competitivas en el futuro. Francamente, si una empresa es la gran ganadora de una de estas adjudicaciones concentradas, puede ganar un enorme poder en comparación con el resto, ya que se focaliza más el mercado.

- Avanzar cuanto sea posible en la automatización de los procesos. Ya que éste es un factor que se ha encontrado indispensable para reducir aquellas interacciones en las que pueden surgir acuerdos entre funcionarios y empresarios.

Della Porta y Vannucci (2001), consideran que, estratégicamente, es muy importante entender que una política anticorrupción tiene resistencias y que, por lo tanto, en la medida en que los cambios se vayan gestando en áreas o bajo etiquetas que aparentemente no son de combate a la corrupción, pueden ser menos resistidas (SIC).

En este sentido, apostar a la reputación de las empresas calificando sus desempeños previos en contrataciones públicas puede ser una medida que rinda buenos resultados. Un buen desempeño en calidad y oportunidad por parte de los proveedores tiene que ser premiado por la reputación ganada, la cual debe ser tomada en cuenta en futuras adquisiciones. Así mismo, es necesario prever mecanismos para sancionar a aquellas empresas que hayan tenido un desempeño reprobatorio, reduciendo o eliminando sus posibilidades para obtener futuros contratos gubernamentales. Habría que prevenir, por supuesto en este tema, el que este sistema de reputación ocasione dos efectos indeseables: dejar fuera a empresas nuevas y pequeñas que no dispongan todavía de un historial, pero también la práctica identificada por la ASF y el CPC-SNAC de que una empresa con malos antecedentes cambie de razón social para eludir un proceso de inhabilitación.

Haciendo referencia a esos objetivos que pueden estar encontrados, está el hecho de que en condiciones ordinarias de mercado suelen ser las empresas más

grandes, con un amplio potencial instalado y frecuentemente trasnacionales, las que gozan de condiciones más favorables para competir por precio. En general, se tiene que promover la competencia mediante reglas de entrada para empresas nuevas, locales y Pymes, como nos enseña la experiencia brasileña. Lo que entraña promover objetivos de política de Estado que no pueden ser soslayados: extender la competencia (evitando la concentración), apalancar el desarrollo regional, la inclusión social y la innovación, lo que no siempre supone los precios más baratos. La normatividad brasileña puede inspirar medidas análogas para potenciar la participación de los pequeños productores en las adquisiciones públicas.

En cuarto lugar, propongo colocar al factor humano en el centro. La experiencia demuestra que poner en manos de una o pocas personas el proceso de decisión, da un gran poder discrecional a esas personas, pero dispersar ese proceso en varios individuos tampoco asegura por sí solo que no se incurra en corrupción. Sin duda, eliminar la concentración de la

información y de la decisión puede asegurar más probidad. Un buen análisis de riesgos, como el que IMCO nos ha aportado, sirve para identificar y fracturar aquellos puntos en los que están los intereses creados.

Lo anterior implica necesariamente atender a las condiciones del personal vinculado a los procesos de adquisiciones. No existe un factor que determine que alguien se va a corromper o no, pero, ciertamente estos puestos tan vulnerables al riesgo tienen que ser protegidos mediante una carrera que sea subjetivamente incentivada con el desempeño y penalizaciones efectivas cuando se detecten irregularidades.

Se ha hablado que es necesario impedir el retraso en un proyecto, tanto como licitar nuevamente cuando surjan acciones complementarias que no estaban en el contrato original.

Mi quinta propuesta constituye un completo capítulo que atañe a la simplificación de reglas y la transparencia en la información. Los sistemas eficaces de compras gubernamentales son aquellos en que las normas son simples y claras, existe una gran vitrina

para que la sociedad pueda seguir íntegramente los procesos de adquisición y se encuentra fácilmente justificación de cada decisión que sea adoptada.

Por supuesto, lo anterior debe considera la eliminación o reducción de las condiciones y criterios que se usan para justificar adquisiciones en condiciones de urgencia porque son más proclives a la corrupción. Básicamente cerrar esta opción a los casos de desastres naturales.

Para que la aplicación de estos criterios sea efectiva, debe estar plenamente documentada en los manuales de procedimientos, deben existir claras y contudentes reglas, puesto que, si bien no podemos decir cuándo y dónde ocurrirá un desastre, sí sabemos que estos hechos suceden y se pueden anticipar procedimientos ad hoc.

Una sexta propuesta corresponde a las sinergias que pueden alcanzarse vinculando varios procesos. Puede pensarse también en la licitación a precios internacionales, trátese de proveedores domésticos o extranjeros, en el entendido de que estos precios no

son controlados valiéndose del poder local de ciertas empresas. El modelo legal brasileño y la experiencia chilena nos muestran de qué manera las empresas Pymes pueden encontrar sus nichos de ventaja competitiva, lo que genera grandes beneficios por la innovación y la creación de mercados regionales. En lo que se refiere a los convenios marco, si bien en México ya existe el precedente de esta figura, el modelo chileno muestra que no solo es posible aplicar las adquisiciones consolidadas para un único género o en una sola entidad, sino que, mediante las nuevas tecnologías, se puede estudiar cómo mejorar las necesidades del sector público y crear convenios más extensos.

Por último, una séptima propuesta se desprende del concepto adoptado por el presidente López Obrador (2017) de barrer la casa de arriba abajo. Su Programa de gobierno empata, en este sentido con la experiencia internacional que muestra que donde los altos cargos públicos son proclives a la corrupción, generan incentivos e invitan a los niveles inferiores a cometer actos ilícitos.

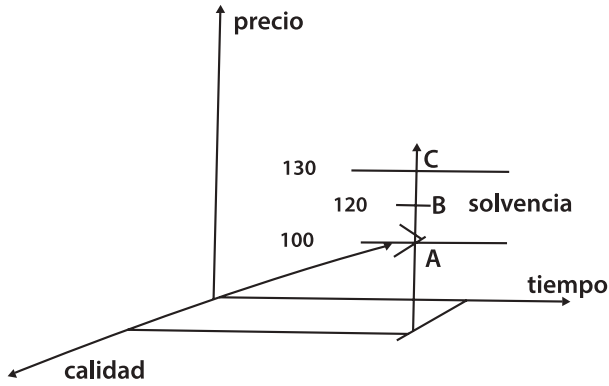
Hasta ahora la corrupción en las adquisiciones públicas ha alimentado el círculo vicioso de comprar lealtades a cambio de favores económicos. Ello constituye una forma de captura del Estado que tiene que terminarse. Hacerlo posible depende no solo de voluntad y liderazgo políticos, que es el principio indispensable, sino de instituciones y leyes que den viabilidad a un proceso tan crucial y sensible como este.

Contratación de Obra Pública

La normatividad para la realización de proyectos de infraestructura en obra pública con recursos presupuestales se debe apegar en primer término a lo que dispone el artículo 134 Constitucional y a lo señalado en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y sus Reglamentos (Nava, 2019, p. 53).

Para la asignación de obras públicas conforme al artículo 134 Constitucional, se deberán asignar los contratos a quien presente la propuesta más solvente

respecto del cumplimiento de las condiciones del precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Como se refleja en la siguiente gráfica (Nava, 2019, p. 54).



De acuerdo con lo señalado en la gráfica anterior, es solvente aquel contratista que brinda la mejor solución para el desarrollo de la obra que se plantea; de ahí la importancia de que las adjudicaciones se realicen, como también lo establece la Constitución, con base en licitaciones públicas que mediante convocatoria pública permitan la presentación de proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores

condiciones disponibles en cuanto a las condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes (Nava, 2019, p. 55).

La ejecución de obras invariablemente deberá considerar un ejercicio formal y muy cuidadoso del cálculo de los recursos totales para su conclusión, lo cual muchas veces se deja de hacer o no se realiza con la formalidad necesaria y por ello los aumentos en montos se constituyen en uno de los principales problemas que enfrenta la ejecución de obras del gobierno, que por supuesto se convierte en una fuente de corrupción (Nava, 2019, pp. 56-57).

Es importante la participación de profesionales versados en los diferentes tipos de obras que ejecuta el gobierno, ya que resulta determinante para lograr un proceso adecuado de rendición de cuentas, cuyos objetivos se cumplen en la medida en que se cuenta con un sistema de control eficiente y efectivo, tema que es un renglón fundamental en el naciente Sistema Nacional Anticorrupción. Para la ejecución de obras deben estar interviniendo de acuerdo a la ley, los

profesionales de la ingeniería y de la arquitectura lo cual actualmente no ocurre (Nava, 2019, p. 62).

Para el caso de los contratos de obra pública, México Evalúa ha señalado que el artículo 42 de la LOPSRM "establece un número excesivo e injustificado de causales de excepción a la licitación" que además son bastantes laxos y provocan el uso indiscriminado de la adjudicación directa, lo cual genera procesos de contratación con poca competencia (México Evalúa 2016, 31; Hernández Valdez, 2019, p. 3).

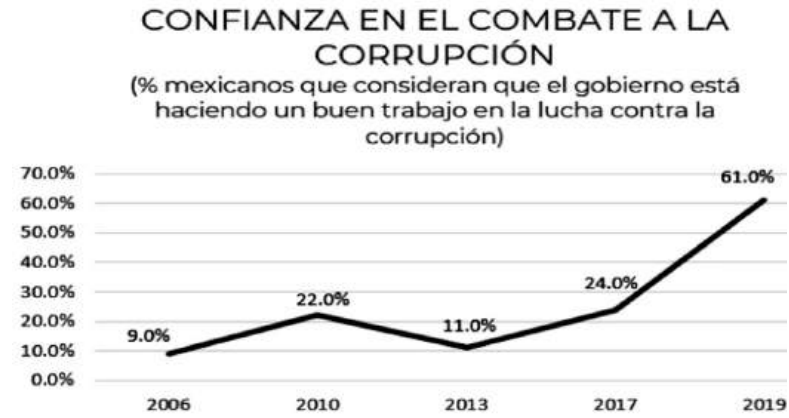
No obstante lo anterior, la promulgación de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 que crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y la expedición de las leyes secundarias de 18 de julio de 2016, que lo reglamentan, representan un avance histórico para el país en la lucha contra la corrupción, y a su vez, para las contrataciones públicas constituye una coyuntura que aporta nuevas herramientas, identificando las siguientes:

- El fin para el que fue creado el SNA: establecer, articular y evaluar la política en la materia.
- Los pilares sobre los que se sustenta el SNA.
- La premisa de crear y mantener condiciones estructurales y normativas.
- La existencia de una política general de contrataciones públicas y de un mecanismo de articulación para todos los entes públicos.
- La existencia del Sistema de Información Pública de Contrataciones, como parte de la Plataforma Digital Nacional (Matute, 2018).

Aunado a lo anterior, hoy, 61% de los mexicanos valora positivamente la estrategia anticorrupción del gobierno federal, de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción 2019 (BGC) elaborado por Transparencia Internacional con sede en Berlín, lo que claramente contrasta con el 24% registrado en la edición de 2017. El BGC de 2019 demuestra que México hoy destaca como uno de los países con mejor nivel de confianza ciudadana en América

Latina con respecto a las estrategias gubernamentales de combate a la corrupción. El 61% de los ciudadanos aprueban hoy la labor del gobierno, lo cual constituye un salto histórico de 37 puntos en solamente dos años como se muestra en las siguientes gráficas (Secretaría de la Función Pública, 23 de septiembre de 2019).

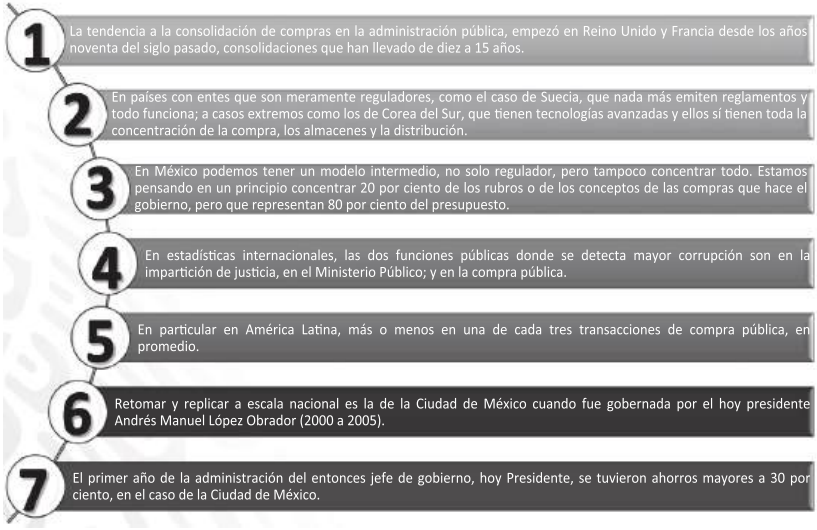
Fuente: Secretaría de la Función Pública, 23 de septiembre de 2019.



Fuente: Secretaría de la Función Pública, 23 de septiembre de 2019

Parte II
Macroproceso de Compras Consolidadas

Antecedentes



Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Diagnóstico de la SHCP

Las contrataciones públicas en México representan 997 MMDP. Sin embargo, la corrupción se ha institucionalizado dentro de lo que ha beneficiado a un grupo de personas y negando el acceso a los demás, lo que ha encarecido los bienes, arrendamientos y servicios que requiere la APF.

Ramo	Ejercido 2018	Aprobado 2019	% 2019
Total	970,304	997,867	100.0
CFE	350,261	335,166	33.6
PEMEX	225,346	309,047	31.0
IMSS	99,023	112,122	11.2
ISSSTE	38,075	54,039	5.4
OTROS	257,598	187,494	18.8

81.2%

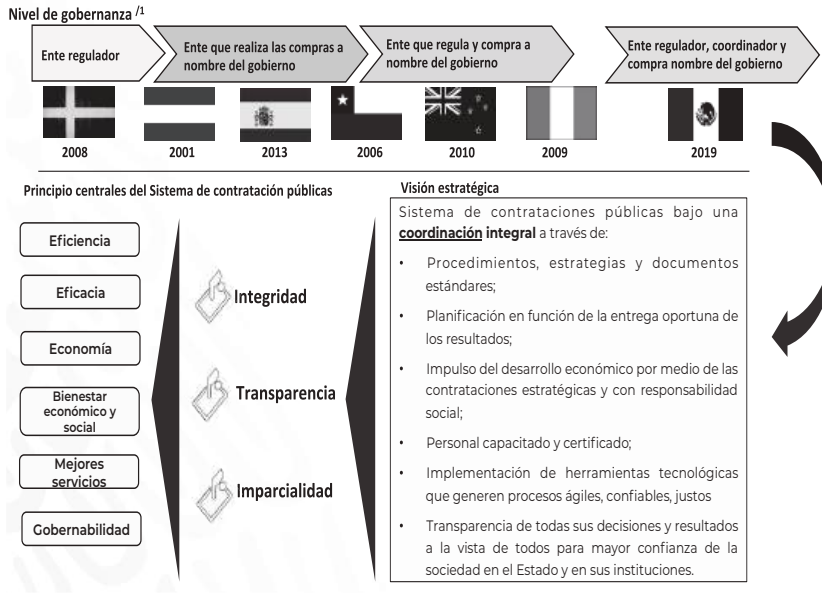
Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.OECD Survey on public Procurement (29 OECD countries).

- ✓ 80% de las compras se destina a los rubros de proyectos de infraestructura, combustible para plantas

productivas, medicinas y productos farmacéuticos, combustibles, servicios integrales y seguros de bienes patrimoniales entre otros.

- ✓ Del resto de las compras, 187,494 mdp, corresponde a un universo de 72,825 proveedores, 80% de la compra recae en 1.5% de los proveedores.

Las mejores prácticas internacionales en materia de contrataciones públicas utilizan principalmente modelos de contratación centralizada en un ente público ajeno a las áreas sustantivas con diferentes niveles de gobernanza (OCDE)



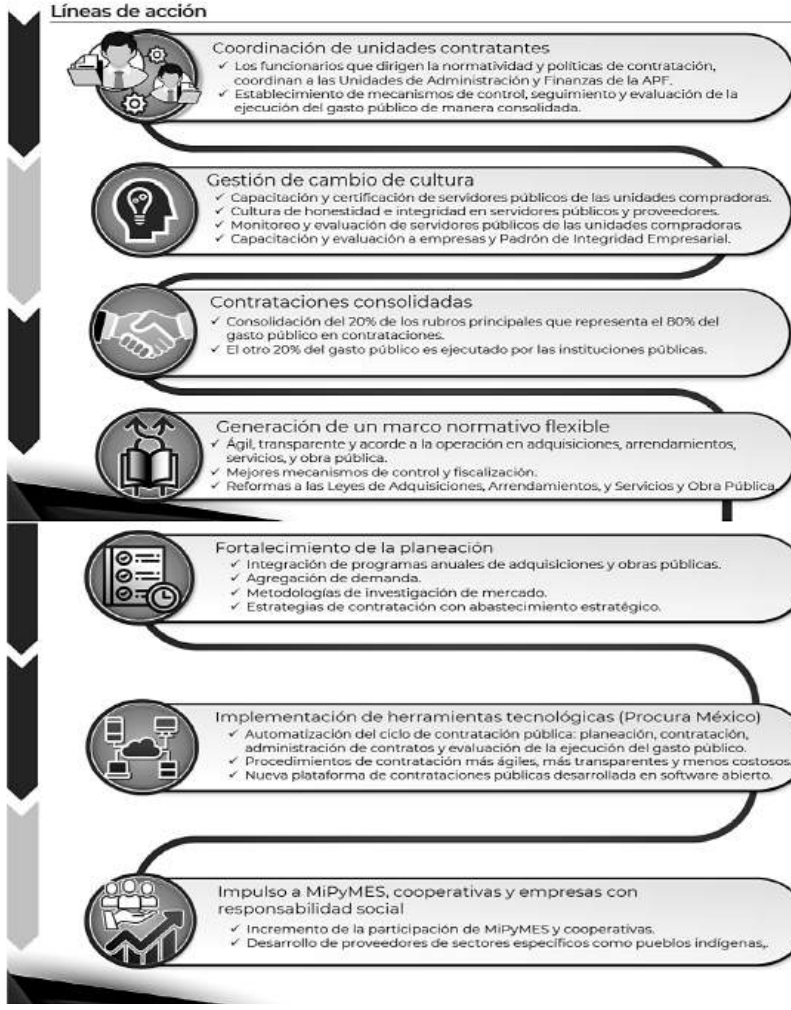
Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.OECD Survey on public Procurement (29 OECD countries).

Estrategia de la SHCP

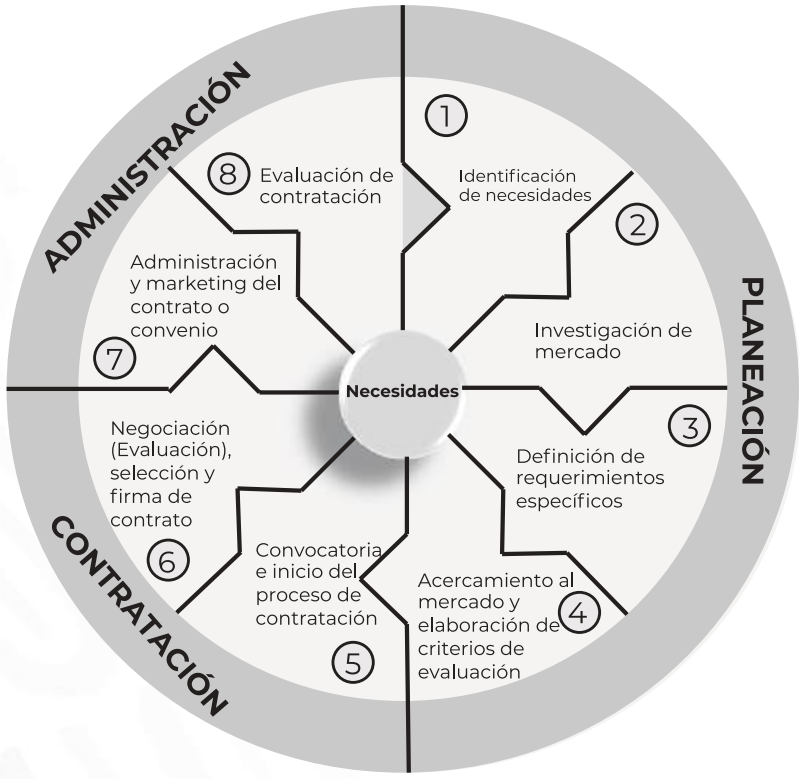
La consolidación de las adquisiciones, arrendamientos y/o contratación de servicios de uso generalizado que, por su recurrencia, vigencia, volumen y/o nivel de gasto, son sujetos de promover la eficiencia y eficacia de la Gestión Pública, a fin de generar economías de escala, eficiencia administrativa y mejores condiciones de precio y calidad, promoviendo la

eliminación de conductas irregulares de los servidores públicos que participan en este proceso (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Función Pública, 30 de agosto de 2019).

El nuevo Sistema de Contrataciones Públicas Federales con eficacia, transparencia y responsabilidad social, se regirá bajo un ciclo completo de una contratación.

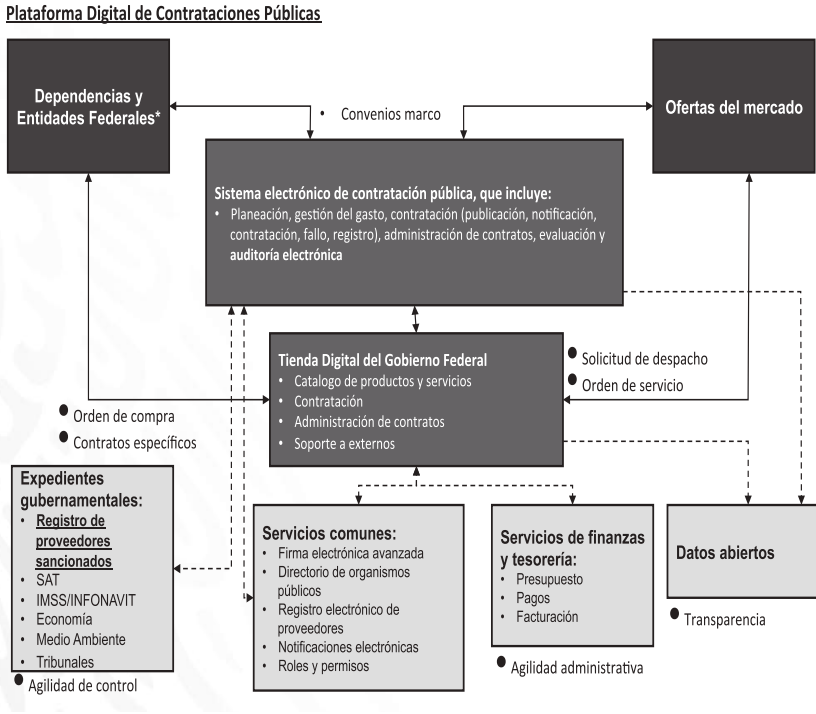


Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.



Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

La OM de la SHCP será el vínculo entre el Gobierno Federal y la oferta, a través de medios tecnológicos que permitan mejorar la rendición de cuentas y la transparencia.



Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Mediante oficio número 700.2019.0435 de fecha 18 de febrero de 2019, la Oficialía Mayor de la SHCP, comunicó a los Titulares de Unidades de Administración y Finanzas en las Dependencias y sus Homólogos en las Entidades de la Administración Pública Federal, la programación de las siguientes acciones de

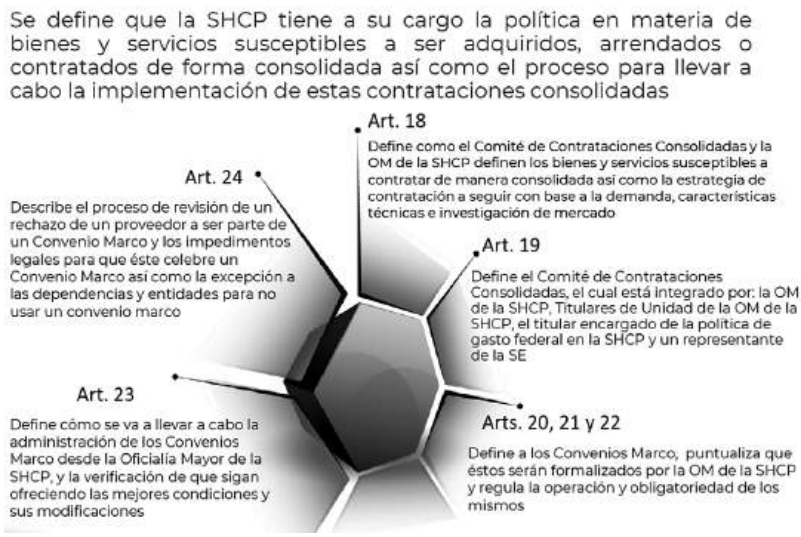
consolidación que se llevarían a cabo en el transcurso de primer semestre del ejercicio fiscal 2019:

Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

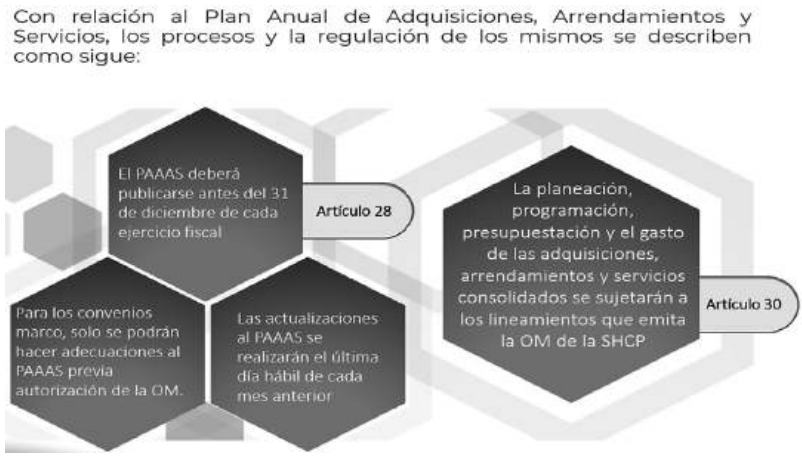
Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.



Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

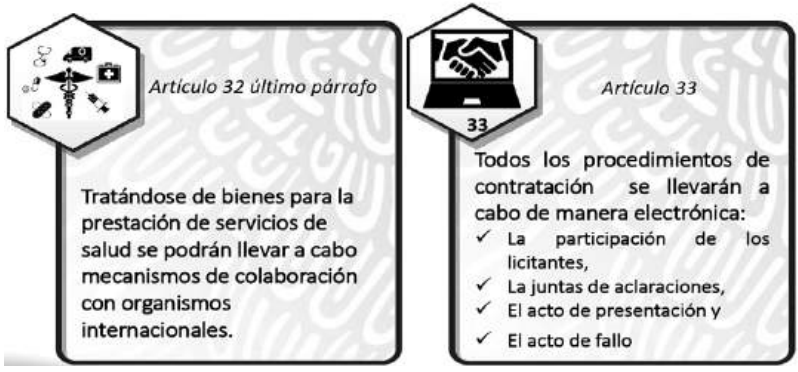


Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Dos nuevos procedimientos de contratación en el art. 32, que podrá implementar la Oficialía Mayor de la SHCP o las dependencias y entidades con autorización y acompañamiento de la misma.

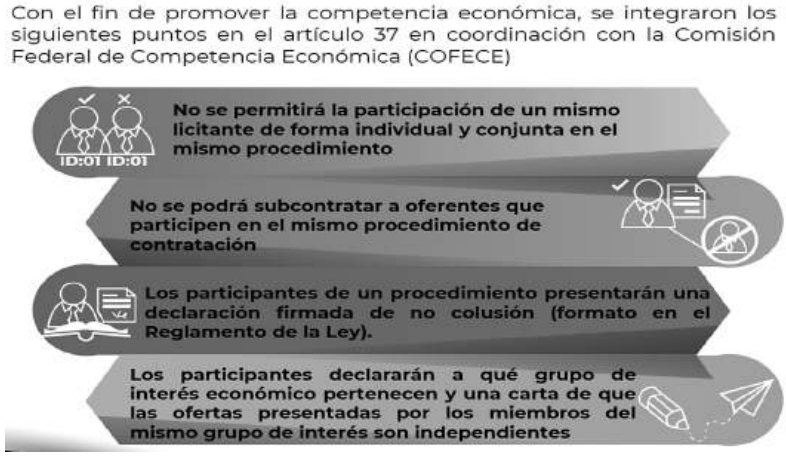
Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Además en el artículo 32 se incluye la posibilidad para el sector salud de llevar a cabo contrataciones en colaboración con organismos Internacionales y en el artículo 33 se incluyó la precisión de que todos los procedimientos serán llevados a cabo de manera electrónica.



Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

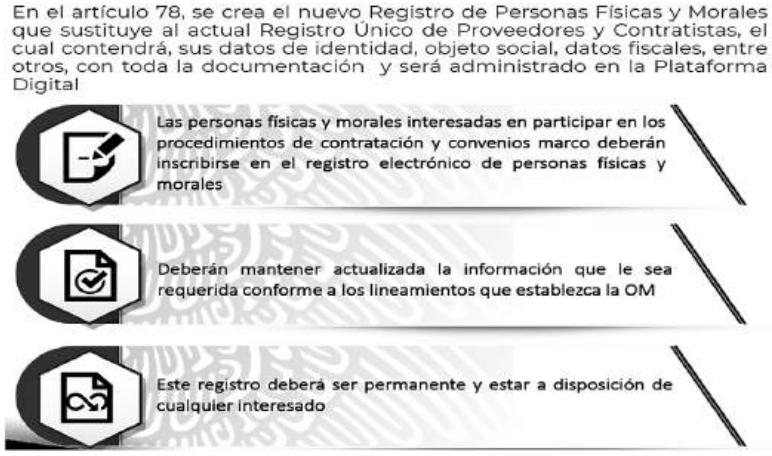
Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.



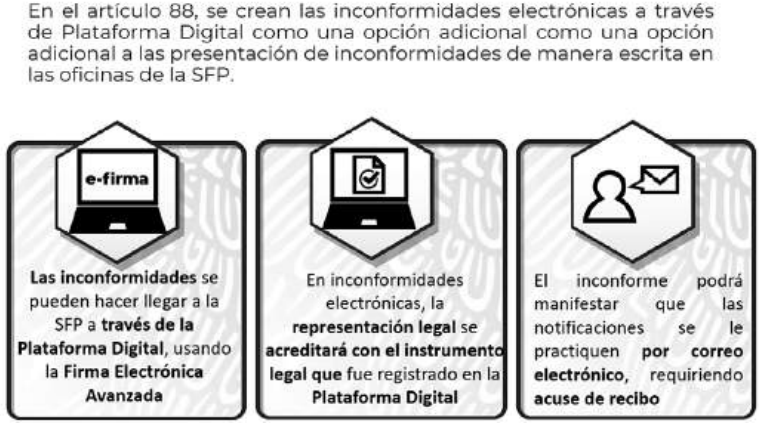
Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.



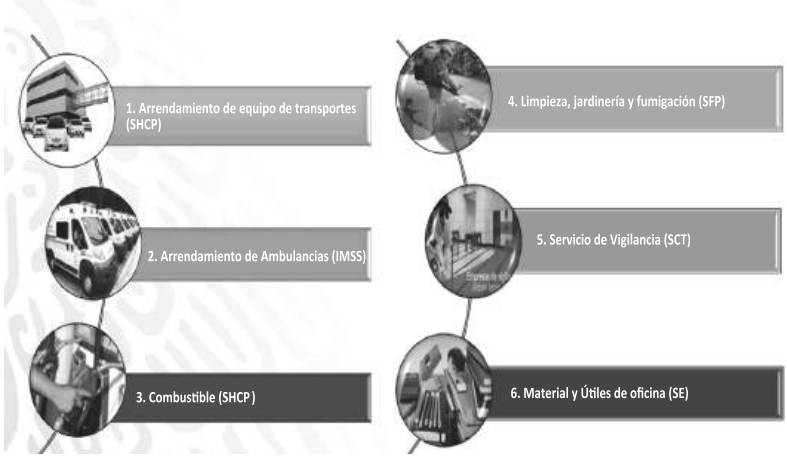
Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.



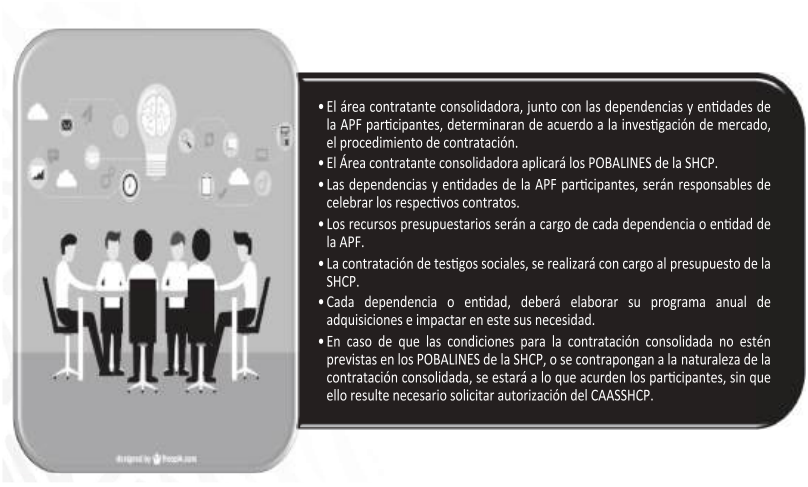
Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

El 15 de noviembre se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los "Lineamientos para coordinar y llevar a cabo los Procedimientos de Contratación para Consolidar la Adquisición o Arrendamiento de Bienes Muebles o la Prestación de Servicios de cualquier naturaleza publicados el 15 de noviembre del presente ejercicio" (SHCP, 15 de noviembre 2019), que establecen:

Aspectos que señalan los lineamientos para las contrataciones consolidadas.

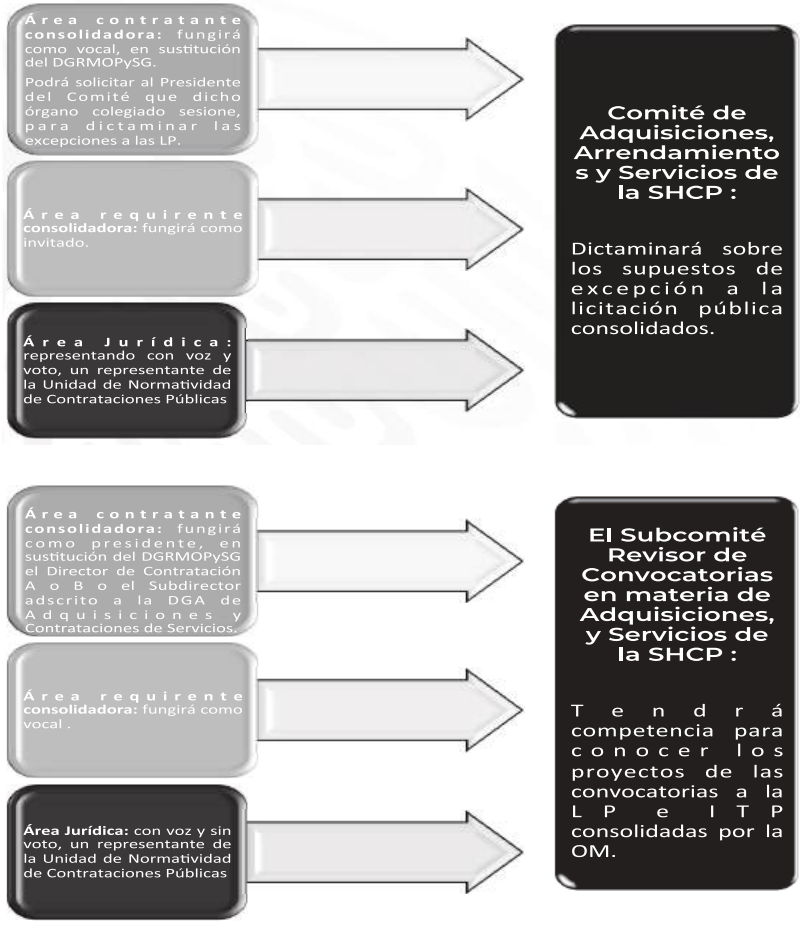


Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.



Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Integración del Comité y Subcomité, para realizar las compras consolidadas



Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Ahorro en compras meta institucional

Al inicio del ejercicio estimaban un ahorro de 20 a 30 por ciento para todas las compras consolidadas, sin embargo, a la fecha han logrado un ahorro de 150 mil millones es decir el 15 por ciento de lo programado, el cual no se va a ver reflejado de manera inmediata, entre otras cosas, porque tienen que cubrir todos los pasivos que dejó la administración anterior.

Fuente: De imágenes de Google https://www.google.com/search?rlz=1C1NHXL_esMX808MX808&sxsrf=ALeKk03_sBgjjaSeuehHIFxBCIVeIKZqRQ:1582740151788&q=imagenes+de+reuniones&tbm=isch&source=univ&sa=X&ved=2ahUKEwjgl5PE5u_nAhUHMawKHWuAB3EQsAR6BAgKEAE&biw=2133&bih=1076#imgrc=1n8b93d2cKzLUM

Para el cierre del presente ejercicio tienen programado un ahorro en compras consolidadas de 200 mil millones de pesos, para toda la Administración Pública Federal. En donde se espera un ahorro del sector central de más o menos 30 mil millones de pesos.

Fuente: De imágenes de Google https://www.google.com/search?q=imagenes+de+dinero+a+la+alza&tbm=isch&ved=2ahUKEwih7MSg5-_nAhUJbqwKHaf7Cf8Q2-cCegQIABAA&oq=imagenes+de+dinero+a+la&gs_l=img.1.0.35i39j0i8i30.2306.15883..17550...2.0..0.175.2918.0j20.....0....1..gws-wiz-img.....0j0i67j0i131.GK0K_GW3DV0&ei=ebNWXuHLIIncsQWn96f4Dw&bih=1076&biw=2133&rlz=1C1NHXL_esMX808MX808

CompraNet

Sistema electrónico desarrollado por la SFP con el objetivo de simplificar, transparentar, modernizar y establecer un adecuado proceso de contratación de servicios, bienes, arrendamientos y obra pública de las dependencias y entidades de la APF (Gobierno de México, s/f).

- ✓ Derivado de la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF* 30-11-2018), CompraNet ahora forma parte de la SHCP.
- ✓ De acuerdo a una revisión en la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos, la Ley de Obra Pública no cuenta con modificaciones con respecto al uso del Sistema CompraNet, para la administración de los contratos de licitación realizados por las unidades compradoras
- ✓ Dominios de los diversos sitios y cuentas de correo electrónico se actualizaron a hacienda.gob.mx.

La actualización es únicamente con respecto a las ligas de los portales que contienen las herramientas, y de quien administra el sistema (Cámara de Diputados, 13 de enero de 2016 y 4 de agosto de 2016; CNET Supervisor, 2 de mayo de 2019).

Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

PLATAFORMA DIGITAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Beneficios de Procura México:

3. Programas anuales de compras y contrataciones congruentes con las políticas públicas, y uso eficiente de los recursos públicos.

Elaborados partiendo de necesidades reales, ya que el sistema contempla presupuesto histórico de compras e inventario de almacenes para un análisis más preciso de la demanda.

Se identificarán categorías de bienes, arrendamientos y servicios que permitan generar economías de escala, eficiencia administrativa y mejores condiciones de precio y calidad.

Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

PLATAFORMA DIGITAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Beneficios de Procura México:

4. Mayor participación de proveedores y contratistas.

Impulsando una mayor participación de los proveedores y contratistas al mejorar y hacer más fácil su registro, simplificando y acelerando el proceso de contratación.

Implementando estrategias de contratación que permitan participar a las empresas con responsabilidad social, MiPyMEs, cooperativas de grupos vulnerables, y comunidades indígenas.

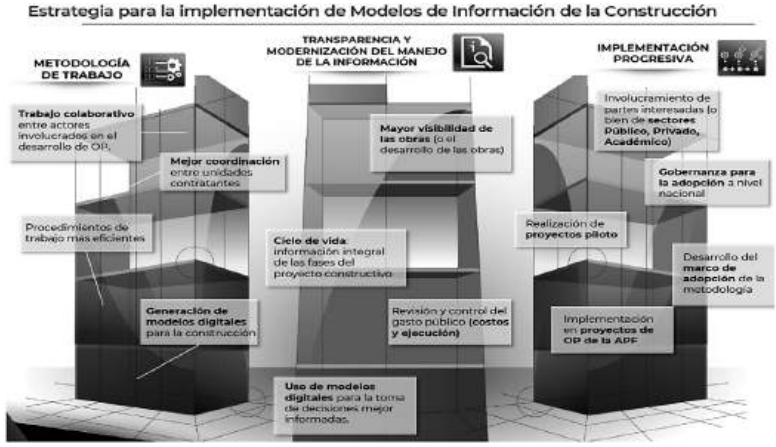
Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.



Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

La SHCP, como soporte para aplicar las líneas de acción mencionadas arriba, proporcionará a los Órganos Internos de Control:

Cuentas de usuario con perfil de "Supervisor" para tener acceso a CompraNet, y a los Módulos que lo conforman o el sistema que lo sustituya.

Capacitaciones que permitan el fortalecimiento y/o actualización de las capacidades de los Titulares de los Órganos Internos de Control en el uso del Sistema Compranet, los Módulos que lo conforman o el sistema que lo sustituya, así como de los nuevos esquemas y estrategias de contratación.

Mantener actualizado y disponible el Directorio de Supervisores con la información proporcionada en los términos señalados anteriormente.

Atenderá de manera personal o electrónica las consultas relativas al uso CompraNet, y a los Módulos que lo conforman o el sistema que lo sustituya.

Fuente: Ponencia presentada por la maestra Raquel Buenrostro Sánchez Ex Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el viernes 29 de noviembre de 2019 en el Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Conclusión

El Gobierno de la República está convencido de que mediante el nuevo Sistema de Contracciones Públicas se logrará el objeto de eliminar la corrupción en las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública.

Mediante las reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del Sector Público se busca contar con elementos innovadores, ágiles, y transparentes que:

✓ Coadyuven al crecimiento económico

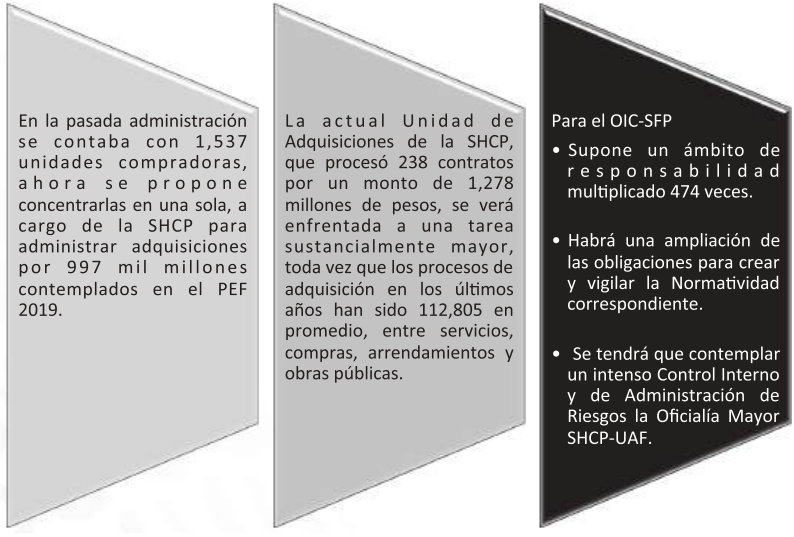
- ✓ Amplíen la participación de posibles proveedores
- ✓ Integren a sectores menos privilegiados (comunidades indígenas, cooperativas, mujeres, compras sustentables y con responsabilidad social, mipymes)
- ✓ Establezcan un nuevo sistema electrónico de contrataciones públicas que responda a las necesidades particulares de la operación y del marco normativo.

Esto es para mejorar el diseño e implementación de la política general en materia de contrataciones públicas que se realiza por los servidores públicos de toda la APF, en conjunto con la Oficialía Mayor, y con el acompañamiento de otros países e instituciones no gubernamentales que mediante asistencia técnica, y cooperación internacional, intercambian a México las mejores prácticas desarrolladas, a fin de acortar la brecha de tiempo para una eficiente y eficaz implementación en el país.

La transformación digital de las contrataciones públicas está en marcha y sus resultados son tangibles (Buenrostro Sánchez, 29 de noviembre 2019).

Parte III
Propuesta de estrategia de control interno y administración de riesgos

Punto de partida



Fuente: Datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019.
Metodología propuesta en concordancia con el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno

Control interno

1. Apoyar en la evaluación del control interno del proceso de consolidación de contrataciones.
2. Coadyuvar en el análisis de selección de áreas de oportunidad detectadas y proponer acciones de mejora.
3. Apoyar en la identificación de problemáticas que obstaculicen el cumplimento de las acciones de mejora.

Administración de riesgos

1. Coadyuvar en la identificación, selección y descripción de riesgos, así como de sus factores.
2. Promover que las acciones de control se orienten a evitar, reducir, asumir, transferir o compartir los riesgos.
3. Proporcionar asesoría en el replanteamiento de las actividades establecidas para mitigar los riesgos.

Control interno

Es un proceso que tiene como fin proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los

recursos públicos, así como para prevenir la corrupción (ASF y SFP, 2014).

Características

- Provee una seguridad razonable, más no absoluta.
- Coadyuva a alcanzar los objetivos institucionales de manera permanente en sus operaciones.
- Funciona gracias a que los servidores públicos lo propician.
- Contribuye a alcanzar los objetivos institucionales (operaciones, información y cumplimiento).
- Asegura de manera razonable la salvaguarda de los recursos públicos, la actuación honesta de todo el personal y la prevención de actos de corrupción.
- Es acorde con el tamaño, estructura, circunstancias específicas.

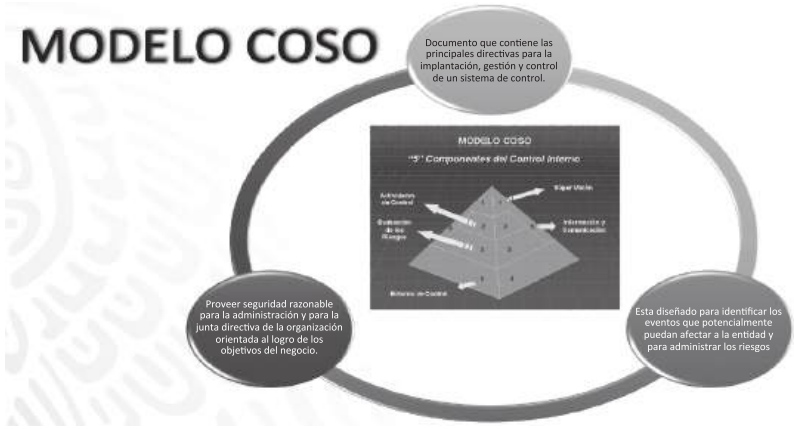
Administración de riesgos

El proceso dinámico desarrollado para contextualizar, identificar, analizar, evaluar, responder, supervisar y comunicar los riesgos, incluidos los de corrupción,

inherentes o asociados a los procesos por los cuales se logra el mandato de la institución (SPF, 3 de noviembre de 2016).

Características

- Permite definir las estrategias y acciones que permitan mitigar los riesgos y asegurar el logro de metas y objetivos institucionales.
- Disminuye la posibilidad de que por acción u omisión, mediante el abuso del poder y/o el uso indebido de recursos y/o de información, se dañen los intereses de una institución.
- Ayuda a vigilar la evaluación de los riesgos, incluyendo el impacto potencial de los cambios significativos, la corrupción y la elusión de controles por parte de cualquier servidor público.
- Reduce la posibilidad de ocurrencia y de impacto, de actos de corrupción, fraudes, abuso, desperdicio y otras irregularidades, relacionadas con la adecuada salvaguarda de los recursos públicos.



Fuente: Lafuente, 2016.

Modelo COSO. Contexto

El sistema COSO, impacta al macroproceso de contrataciones consolidadas toda vez que con la alineación se contará con los siguientes beneficios:

- ✓ Con una mayor presión por lograr resultados y una desatención en el control interno, las personas buscarán oportunidades para cometer actos de corrupción.
- ✓ Conclusión de buenas prácticas de gobierno.
- ✓ Fortalece la rendición de cuentas.
- ✓ Mayor nivel de competencia de los funcionarios.

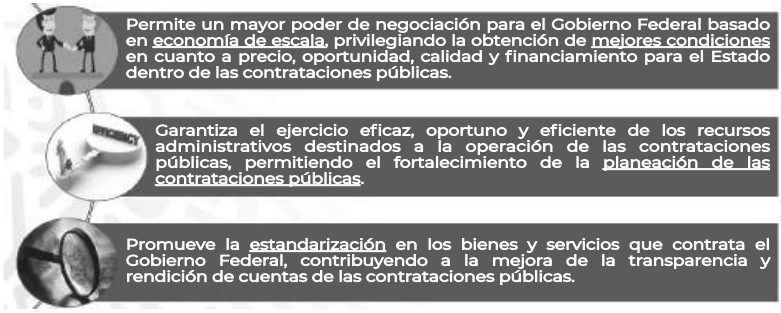
- ✓ Integración de conceptos como riesgo inherente, nivel de tolerancia.
- ✓ Relevancia de los sistemas de información.

Asimismo, se concluye que el sistema COSO es un proceso integrado en el que los componentes pueden y van a impactar en cualquier otro proceso.

Propuesta de control interno para el macroproceso de contrataciones consolidadas

Se desarrolló el Modelo Operativo de Contrataciones Consolidadas (MOCC) para que la Oficialía Mayor de la SHCP funja como área consolidadora de conformidad con el Artículo 31, fracción XXVI de la LOAPF.

La estrategia de centralización de las contrataciones de manera consolidada, es una de las mejores prácticas internacionales en materia de contrataciones públicas que ofrece las siguientes ventajas:



Fuente: De Oficialía Mayor de la SHCP, enviada al Órgano Interno de Control en la SHCP el lunes 22 de julio de 2019.

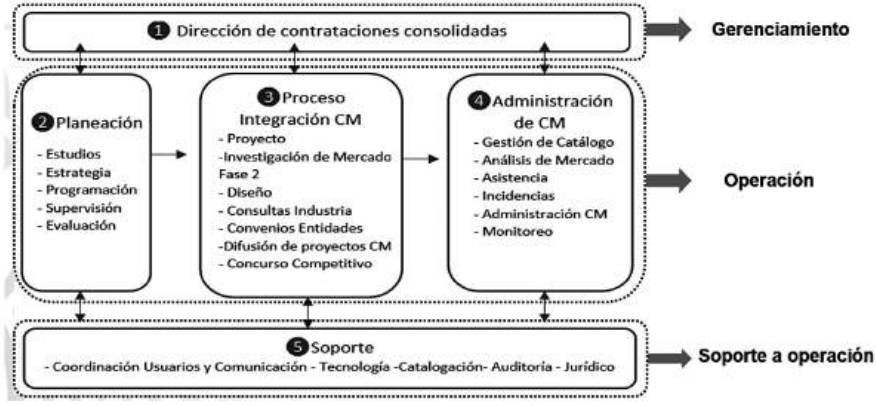
Modelo Operativo de Contrataciones Consolidadas (MOCC)

- ➢ Economía a escala: Las contrataciones de mayor volumen de bienes y servicios (consolidadas) permite a los proveedores una disminución del costo total promedio de producción del bien o servicio de que se trate y son susceptibles de provocar que los operadores económicos ofrezcan a las dependencias o entidades mejores precios a los que obtendrían en contrataciones de un menor volumen.
- ➢ Mejores condiciones: Se tomó en consideración lo establecido en el artículo 134 Constitucional,

respecto a los principios que deben observarse en la administración de los recursos públicos.

- ➢ Planeación de las contrataciones públicas: La SHCP, a través de la OM funge como área consolidadora de los procedimientos de compra de bienes y contratación de servicios que la propia SHCP determine.
- ➢ Estandarización de los bienes: Se sugiere que se tome en consideración que solo deben participar en el procedimiento, aquellos entes públicos que en virtud de la consolidación obtendrán mejores condiciones de contratación que las que obtendrían en forma individual, más no aquellos que podrían obtener un mejor precio fuera de la consolidación; si de la investigación de mercado se desprende que con la consolidación son susceptibles de obtenerse mejores condiciones de contratación que las que se obtendrían en procedimientos individuales, se celebrará, por escrito, un acuerdo de consolidación, en términos del artículo 13 del RLAASSP.

El modelo de contrataciones consolidadas a implementar por parte de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) comprende un proceso de dirección, tres procesos de operación y cinco procesos de soporte, como sigue:



Fuente: De Oficialía Mayor de la SHCP, enviada al Órgano Interno de Control en la SHCP el lunes 22 de julio de 2019.

Modelo de contrataciones consolidadas a implementar por parte de la Oficialía Mayor de la SHCP

- Se debe considerar establecer en los manuales de organización y de procedimientos de la OM; con la finalidad de que el marco normativo este homologado de acuerdo a las facultades a su cargo, de conformidad con el artículo 31, fracción XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).
- Alinear el Macroproceso de Contrataciones Consolidadas (MCC), al "Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público" (Manual), el cual dispone que cada subproceso, debe incluir los siguientes elementos: objetivo, insumos, actividad y productos.
- Se sugiere que en el MCC se actualice de conformidad con el "Acuerdo por el que se incorpora como módulo de CompraNet la aplicación deno-

minada Tienda Digital del Gobierno Federal y se emiten las disposiciones de carácter general que regulan su funcionamiento".

- ➢ Elaborar un glosario de términos, con la finalidad de dotar de definiciones claras y precisas a los involucrados en el MCC, y con ello se evitarán ambigüedades en la aplicación.
- ➢ Señalar a la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de lo dispuesto por el MCC, así como las infracciones y sanciones consecuencia del incumplimiento del mismo, debidamente justificado.

Implementación del Marco de Control Interno para el Sector Público

Norma de Control	Controles
Evaluación de Riesgos	Establecer mecanismos de retroalimentación, con tiempos, para depurar el catálogo de productos. Establecer en el procedimiento, las políticas para las dependencias y entidades del gobierno federal, conforme a la normatividad de la TESOFE, señalando plazos y acciones, para documentar el expediente respectivo para hacer efectivas las garantías en favor del gobierno federal. En el sistema identificar los riesgos internos, de la propia administración de los catálogos, o externos información de proveedores, falla del sistema, y determinar la capacidad de atenderlos con el área de tecnologías.
Actividades de Control	Se debe definir los módulos del sistema para la administración de los Convenios Marcos; módulo del usuario, módulo del Administrador y módulo del proveedor. Establecer para cada uno las guías de usuarios. Establecer conjuntamente con la DGTSI la administración de las claves de acceso. Se elabore una Matriz para medir el cumplimiento de los Indicadores, que contenga lo siguiente: nombre del indicador; tipo de medición (periódica o acumulada); línea base (valor del indicador que se establece como referencia para seguimiento); meta por ejercicio fiscal; sentido (ascendente o descendente); variables; método de evaluación de los indicadores, la información ue res alde el avance.
Información y Comunicación	Establecer el mecanismo, para hacer del conocimiento de las dependencias y entidades del gobierno federal las modificaciones a las condiciones del convenio, al precio o a las características, así como de problemas tecnológicos. Establecer la información que debe contener los reportes sobre el cum limiento de las metas.

Fuente: De Oficialía Mayor de la SHCP, enviada al Órgano Interno de Control en la SHCP el lunes 22 de julio de 2019.

Norma de Control	Controles
Ambiente de Control **Evaluación de Riesgos**	Es necesario delimitar en esta etapa las responsabilidades específicas de cada una de las Unidades Responsables; tales como, las actividades a realizar, los plazos de cumplimiento, la metodología de trabajo, los entregables, los formatos para elaborar los productos resultado de cada actividad, y cuál será el método para la explotación de esta información, a fin de retroalimentar el proceso, optimizarlo y hacerlo más eficiente. Implementar actividades de control como: registros, reuniones y solicitudes de información, para allegarse como usuarios de los otros procesos y, con ello dar atención a los requerimientos que realice cada Unidad Responsable. La Coordinación de usuarios y comunicación, es permanente a través de las diversas etapas, por lo cual es importante que en cada una de ellas, se establezcan los requisitos y los principios de calidad que debe cumplir. El área deben elaborar planes de contingencia para los casos en los que alguno de los servicios de soporte no se puedan brindar a los usuarios, es decir, se deben generar estrategias o mecanismos para responder ante estos eventos.
Actividades de Control	Sería conveniente señalar parámetros de cumplimiento, con el propósito de conocer en qué medida se han atendido las metas y objetivos de cada proceso de soporte.
Información y Comunicación	Elaborar un Informe del cumplimiento de metas y objetivos.
Actividades de supervisión	La auditoría es un elemento que sirve para la supervisión, pero no es el único. El cumplimiento de metas, de manera general y por etapa; el registro de incidencias en el sistema; así como, el registro de las modificaciones que se hagan a los convenios, serán elementos para que la Unidad establezca mecanismos periódicos para la autocorrección y mejora continua de cada uno de los procesos.

Fuente: De Oficialía Mayor de la SHCP, enviada al Órgano Interno de Control en la SHCP el lunes 22 de julio de 2019.

Capacitación

Las acciones de capacitación son importantes porque aportan elementos valiosos en las estrategias de control de la corrupción ya que permiten a los servidores públicos conocer las distintas formas que adopta la corrupción e identifica las situaciones donde se pueden detonar los actos que la generan, así como dotarles de competencias para inhibir que incurran en estas prácticas.

La existencia de un plan o programa anticorrupción por entidad federativa en las administraciones públicas, para controlar riesgos y/o actos de corrupción en ciertos trámites, como en las áreas de compras de gobierno, es donde se ha puesto mayor atención para la prevención de la corrupción.

A la fecha 12 estados cuentan con un plan o programa anticorrupción en relación a las adquisiciones y en 11 estados en relación a las obras públicas.

*Se presentan los temas que fueron incluidos con mayor frecuencia.
Fuente: INEGI, 2019.

Conclusiones

Se puede concluir que en materia de contrataciones públicas, no existe un sistema articulado a nivel nacional que permita identificar las mejores prácticas en cuanto a los regímenes de contratación y las áreas de oportunidad.

Sin embargo, al analizar los factores que influyen en el sistema de contrataciones públicas en México, podemos determinar que una buena planeación y desarrollo de mecanismos preventivos y de Control Interno nos pueden ayudar a obtener las mejores condiciones en precio, calidad y oportunidad.

La estrategia de centralización de las contrataciones de manera consolidada, es a la fecha la única anunciada por el presente gobierno y de la cual se pudo observar que se pretenden implementar diferentes acciones para llevarla a cabo con eficiencia y transparencia como son:

1. Evitar transferir funciones y responsabilidades del gobierno a instituciones público-privadas, con el propósito de asegurar la integridad en las contrataciones públicas.
2. Estandarizar los datos de las contrataciones públicas, con el propósito de mejorar los mecanismos correspondientes a la rendición de cuentas.
3. Tomar las mejores prácticas de países con contrataciones públicas destacadas, que permitan al gobierno mexicano identificar o replicar, la que mejor se adapte al sistema mexicano.

4. Generar un marco normativo flexible, que permita mejorar los mecanismos de control y fiscalización.
5. Actualización de las herramientas tecnológicas, con el propósito de que estas sean el principal apoyo que genere certidumbre ante la sociedad, al transparentar los procesos de compras.
6. Generar un cambio de cultura hacia los servidores públicos involucrados en los procesos licitatorios, con el propósito de propiciar honestidad en estos.
7. Mayor difusión en los proyectos de contratación consolidada, para lograr amplia participación de las empresas, con el propósito de generar ventajas en calidad y precio.
8. Provocar que dependencias y entidades se adhieran, para obtener mayores beneficios en la compra, ya que a mayor cantidad adquirida, mejor precio de compra.

9. Implementación de controles internos, que van a permitir estandarizar los procedimientos licitatorios y los documentos que de estos se generen, en apoyo a reducir los riesgos que pudieran ser causados, por una mala planeación.
10. Propiciar el control interno y las acciones preventivas, para que se constituyan como mecanismos inhibitorios de acciones correctivas y para el combate efectivo a la corrupción.
11. Realizar un programa de trabajo, mediante el cual se puedan identificar los riesgos susceptibles de materializarse en actos de corrupción, con el propósito de no afectar las contrataciones públicas.
12. Creación de una bitácora electrónica de la totalidad de las adquisiciones realizadas por el gobierno federal.
13. Seguimiento de forma trimestral de la bitácora electrónica, mediante el Sistema CompraNet y el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

14. Revisar la capacidad legal de las empresas productivas del Estado para participar en la consolidación de compras y con ello, los beneficios de la economía de escala, el impacto social y productivo, y dar cumplimiento pleno a los principios constitucionales del artículo 134.

Referencias

Abusleme, C. (2016). Las compras públicas de tecnología e innovación como un elemento central de las políticas públicas del siglo XXI. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología. 5*(2), 95-126. https://doi.org/10.5354/0719-2584.2016.43990

Animal Político. (2017). "Sí es un faude": ASF. https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/auditor-si-es-fraude.html

Alonso, A. (2013). Red interamericana de Compras Gubernamentales.

Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública (2014). *Marco Integrado de*

Control Interno. Auditoría Especial de Tecnologías de Información. https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf

Auditoría Superior de la Federación. (2018). Marco de referencia sobre la fiscalización superior. Segunda entrega de informes individuales. Cuenta pública 2017. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/documentos/marco/Informe_oct2018_CP.pdf

Buenrostro Sánchez, R. (2019). Ponencia presentada el viernes 29 de noviembre de 2019. Primer Encuentro Nacional de Titulares de Órganos Internos de Control.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (4 de agosto de 2016). Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público. *Diario Oficial de la Federación*. Consultado el 6 de mayo de 2019. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_110820.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (13 de enero de 2016). Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. *Diario Oficial de la Federación*. Consultado el 6 de mayo de

2019. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_130116.pdf

CNET, Supevisor. (2 de mayo de 2019). Correo electrónico de CNET.

Della Porta, D. y Vannucci A. (2001). *Corrupt exchanges: empirical themes in the politics and political economy of corruption*. Paper prepared for conference, Bielefeld. Citado por Soreide (2002).

Gobierno de Colombia. (2013). *Guía para la elaboración de estudios de sector de Colombia Compra Eficiente*. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_guia_estudio_sector_web.pdf.

Gobierno de México. (Sin fecha). CompraNet. https://www.gob.mx/CompraNet

Hernández Valdez, A. (2018). La agenda anticorrupción. *Folios,* (33), 18-25. http://www.revistafolios.mx/?page_id=996(abre%20en%20una%20nueva%20pesta%C3%B1a

Hernández, A. (2019). La institucionalización de la irregularidad: los procedimientos de invitación y de adjudicación directa en el sistema de contrataciones públicas de

México. Manuscrito no publicado, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

Huacuja, S. (2017). Contratación pública y normas anticorrupción, *Perspectiva Jurídica*, 9.

Huacuja, S. y Gómez, F. (2016). *La contratación de bienes, arrendamientos y servicios en la Administración Pública Federal*. Editorial Novum-Universidad Panamericana.

IMCO Staff (5 de marzo de 2018). *Índice de Riesgos de Corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas*. Centro de Investigación en Política Pública. https://imco.org.mx/articulo_es/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/

INEGI. (2019). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2019.

Infante, H. (2017). *Antología Normativa de las Adquisiciones de la Administración Pública Federal*. Especialistas en Contrataciones Gubernamentales, A.C.

Kaiser, M. (2018). Vigilar las contrataciones públicas combatiría la corrupción, *Expansión Revista Digital.* https://expansion.mx/economia/2018/08/09/

vigilar-las-contrataciones-publicas-combatiria-la-corrupcion-max-kaiser

LAB (2018). Laboratorio de Gobierno, documento en internet https://lab.gob.cl

Lafuente, A. S. (19 de febrero de 2016). *COSO: gestión de riesgos*. Fraude Interno. https://fraudeinterno.wordpress.com/2016/02/19/coso-gestion-de-riesgos/

Lara, J. L. (2018). *Funcionamiento del sistema nacional de compras públicas y evaluación del caso Tribunal de Contratación Pública: propuestas de cambio*. Centro de Estudios Públicos, Pontificia Universidad de Chile. https://www.cepchile.cl/funcionamiento-del-sistema-nacional-de-compras-publicas-y-evaluacion-del/cep/2018-04-16/110857.html

López Obrador A. (2017), *2018 La salida: decadencia y renacimiento de México*. Planeta.

Martínez Anzures, L. (2008). *Controles y responsabilidades en el Sector Público*. Plaza y Valdés Editores.

Matute, C. (2018). *Las adquisiciones en el Estado mexicano*, Tirant lo Blanch.

Nava, J. L. (2019). *Contratación Pública en Proyectos de Infraestructura dentro del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Núñez, L. (s/fecha). Adjudicaciones directas: costumbre de ayer y hoy. *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*. https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-de-ayer-y-hoy/

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2009), OECD Principles for Integrity in Public Procurement. https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf

OECD. (2016a). Checklist for Supporting the Implementatiom of OECD Recommendation of the Council on Public Procurement: Integrity. https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Checklist%2002%20Integrity.pdf

OECD. (2016b). Metodología para la evaluación de los sistemas de compras públicas (MAPS). Borrador de consulta pública. https://www.oecd.org/gov/public-procurement/ES_MAPS_Draft_consultation.pdf

OECD. (2016c). Preventing Corruption in Public Procurement. http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf

OECD. (2017). *Public Procurement in Chile: Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements*, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/9789264275188-en.

OECD. (2018). *Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de manera incluyente*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/9789264287938-es

OECD-BID. (2017). Brasil: ficha factual. https://www.oecd.org/gov/alc-brasil.pdf

Pérez de Acha, L.M. (2016). El SAT frente a las empresas fantasma, *Animal Político*, https://www.animalpolitico.com/blogueros-la-otra-corte/2016/12/13/sat-frente-las-empresas-fantasma/

Roldán, N., Castillo, H., y Ureste, M. (2018). *La estafa maestra: graduados en desaparecer el dinero público*. Temas de Hoy.

Romero, A. (2019). Mecanismos de Control Interno del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas. En Sergio Alberto Martin Esquivel (coord.). *Sistema Nacional de Contratación Pública en México*, Editorial Académica Española.

Romero, A. (2019). *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*. Cámara de Diputados y coeditores.

Romero, A. (2016). *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*. INACIPE.

Romero, A. (2007). *Innovación Judicial. Profesionalización, rendición de cuentas y ética*. Editorial Porrúa y Universidad Panamericana.

Romero, A. (2016). Génesis, Evolución y Retos de la Fiscalización Superior en México, México: Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, (2016).

Romero, A. (2019). *Fiscalización integridad y agenda para el Sistema Nacional Anticorrupción*. Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.

Romero, A. (2019). *Teoría, evidencia y prospectiva de fiscalización y rendición de cuentas en México*. Instituto Nacional de Administración Pública.

Romero, A. (2019). Mecanismos de Control del Sistema Rector de Contratación Pública a Nivel Nacional. En Sergio Alberto Martín Esquivel (coord.), *Sistema Rector de Contratación Pública a Nivel Nacional en México*, Editorial Tirand Lo Blanch.

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government. Causes, consequences and reform*. Cambridge University Press.

Sandoval Ballesteros, I. E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, *78*(1), 119-152..

Secretaría de la Función Pública. (3 de noviembre de 2016). Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. Manuales Administrativos.

https://normasapf.funcionpublica.gob.mx/NORMASAPF/restricted/ManualesAdministrativos.jsf

Secretaría de la Función Pública. (23 de septiembre de 2019). Histórico salto de la confianza ciudadana en la lucha contra la corrupción con el gobierno de AMLO. Comunicado. https://www.gob.mx/sfp/articulos/historico-salto-de-la-confianza-ciudadana-en-la-lucha-contra-la-corrupcion-con-el-gobierno-de-amlo

Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Función Pública. (18 de febrero de 2019). Oficio número 700.2019.0435. https://www.elfinanciero.com.mx/graficos/pdf/shcp-oficialia-mayor.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Función Pública. (30 de agosto de 2019). Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, Objetivo prioritario 3.- Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública, 3.3. Estrategia Prioritaria. Diario Oficial de la Federación. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570984&fecha=30/08/2019

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (15 de noviembre de 2019). Lineamientos para coordinar y llevar a cabo los Procedimientos de Contratación para Consolidar la Adquisición o Arrendamiento de Bienes Muebles o la Prestación de Servicios de cualquier Naturaleza. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579028&fecha=15/11/2019

Solís Miranda, R. (4 de diciembre de 2017). Explorando la corrupción estructural con Irma Eréndira Sandoval Ballesteros. Entrevista. *Plaza Pública*. https://www.plazapublica.com.gt/content/explorando-la-corrupcion-estructural-con-irma-erendira-sandoval-bellesteros

Soreide, T. (2002). *Corruption in public procurement, causes, consequences and cures*. Michelsen Institute.

Tribunal de Contratación Pública. (2018). Facultades del Tribunal. http://www.tribunaldecontratacionpublica.cl/facultades/

Semblanza del autor

Egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM; certificado profesional en Contabilidad y Auditoría Gubernamental por el Colegio de Contadores Públicos de México; especialidad en Teoría y Práctica de la Rendición de Cuentas, Auditoría y Fiscalización Superior por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); máster en Democracia y Parlamento por la Universidad de Salamanca; doctor en Derecho por la Universidad Panamericana. Cuenta con tres estancias posdoctorales en las universidades de: Alcalá, Anáhuac y de Colorado.

Académico de Número de la Academia Universitaria de Fiscalización, de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. Ejerce la docencia en la Universidad Panamericana.

Autor de siete libros relacionados con el combate a la corrupción, entre los que destacan: *Visión Integral del Sistema Nacional Anticorrupción*, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) y Universidad Anáhuac (2016); y, *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*, Cámara de Diputados y nueve coeditores institucionales y académicos (2017); también disponible en la página del Posgrado en Derecho de la UNAM (2019).

Ha sido servidor público desde 1997. En el ámbito de Control y Fiscalización, ha ocupado los siguientes cargos: subcontralor de Asuntos Jurídicos en la Contraloría General del IFE (2008 a 2011); titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados (2011 a 2018); y a

partir del 16 de diciembre de 2018, titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Marzo, 2020

Cambio en el modelo de
contrataciones públicas para el combate a la corrupción

Editado por el Seminario Universitario de Gobernabilidad
y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México
Se terminó de imprimir en abril de 2020 en los talleres de Impresos
OM, S.A. de C.V., Insurgentes Sur 1898, piso 12, col. Florida,
Álvaro Obregón, Ciudad de México. Su impresión se realizó
en papel Cultural de 75g y forros en cartulina Couché de 300g
con las familias tipográficas Stempel Garamond y Helvetica. La
diagramación y formación de páginas así como la corrección de
textos la realizó Formas e Imágenes, S.A. de C.V. La edición estuvo
al cuidado de la maestra Aurea del Carmen Navarrete Arjona,
secretaria técnica del Seminario Universitario de Gobernabilidad y
Fiscalización.
Tiraje: 500 ejemplares

El flagelo de la corrupción abarca muchos ámbitos en la vida nacional. Uno de ellos, que frecuentemente salta a la vista por los recursos que se destinan pero sobre todo porque muchas veces es la misma población mexicana la que usa o disfruta los bienes, servicios y obras públicas que contrata el gobierno, son los procedimientos que se aplican para su adjudicación.

La Constitución y las correspondientes leyes reglamentarias establecen la predominancia del procedimiento de licitación pública para llevar a cabo las adjudicaciones, se cuenta además con el portal de CompraNet, existen procedimientos institucionalizados, las instancias fiscalizadoras de los poderes Ejecutivo y Legislativo frecuentemente hacen revisiones en esta materia, pero no ha sido posible encontrar la forma de reducir al mínimo los problemas en las adquisiciones y la adjudicación de obras.

El doctor Alejandro Romero Gudiño, destacado servidor público especialista en estas materias, nos presenta sus propuestas para cambiar el modelo de contrataciones públicas para el combate a la corrupción.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario
de Gobernabilidad y Fiscalización

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN
http://sug.unam.mx/