

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Reforma a la Contratación Pública del ISSSTESON para la Sostenibilidad



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Reforma a la Contratación Pública del ISSSTESON para la Sostenibilidad

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2019), *Reforma a la Contratación Pública del ISSSTESON para la Sostenibilidad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8b650806-es>.

ISBN 978-92-64-90892-5 (impresa)
ISBN 978-92-64-76313-5 (pdf)

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública
ISSN 2414-3308 (impresa)
ISSN 2414-3316 (en línea)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Imágenes: Portada © everything possible/Shutterstock.com

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2019

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Prólogo

Los sistemas de salud de los países de la OCDE están sometidos a presiones cada vez mayores. El envejecimiento de la población y la elevada incidencia de enfermedades crónicas, que requieren de tratamientos largos y costosos, exigen que los sistemas sanitarios implementen estrategias para maximizar la eficiencia y minimizar dispendios. Esto en aras de preservar y, en la medida de lo posible, mejorar la disponibilidad y la calidad de los servicios de atención a la salud. Lo anterior se vuelve especialmente relevante en los países con acceso desigual a servicios públicos básicos, como la atención médica. Con un coeficiente de Gini de 0.46, México tiene la tasa de desigualdad más alta entre los países de la OCDE. México también tiene el menor gasto per cápita en atención de la salud (1 034 dólares estadounidenses) entre los países de la organización. Por ello, para mejorar el acceso a los servicios de salud, el país necesita gastar más y mejor.

Los servicios de salud en México están descentralizados y los gobiernos estatales, que gozan de autonomía, desempeñan un papel importante no solo en la inversión de los recursos transferidos desde el gobierno federal, sino también en la gestión de las instituciones de salud y de pensiones que se encuentran bajo sus jurisdicciones. Este es el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (ISSSTESON), el cual se encuentra en el segundo estado mexicano más extenso en territorio, con una población de tres millones de habitantes.

Con cerca de 180 000 afiliados, el ISSSTESON proporciona atención médica y pensiones a los empleados del Gobierno del Estado de Sonora. En vista de la creciente disparidad entre ingresos y gastos del Instituto, el ISSSTESON y el Gobierno del Estado de Sonora están llevando a cabo reformas para asegurar la sostenibilidad, incluyendo reformas relativas a la contratación pública.

Como actor clave en el sistema de salud de Sonora, el ISSSTESON invitó a la OCDE a evaluar sus políticas y prácticas de contratación pública y contrastarlas contra la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* de 2015, en particular en lo que se refiere a los aspectos de eficiencia, accesibilidad, integridad, transparencia, profesionalización, uso de herramientas de contratación electrónica, gestión de riesgos y evaluación de resultados. El estudio *Reforma a la Contratación Pública del ISSSTESON para la Sostenibilidad* es el resultado de esta revisión entre pares de la OCDE sobre gobernanza pública. Estos estudios ayudan a todos los órdenes de gobierno a diseñar e implementar políticas estratégicas, basadas en evidencia e innovadoras, para fortalecer la gobernanza, responder eficazmente a diversos y perturbadores retos económicos, sociales y ambientales y cumplir sus compromisos con los ciudadanos.

Si bien en el pasado la OCDE ha trabajado en México con varias instituciones nacionales de seguridad social, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el ISSSTESON es la primera institución estatal de seguridad social revisada por la OCDE.

Este estudio encuentra que el ISSSTESON, con el apoyo del Gobierno del Estado de Sonora, está decidido a superar su actual situación financiera adversa. Por ejemplo, ha comenzado a reformar la gobernanza de su función de contratación pública para mejorar la coordinación y el control interno, y para

aprovechar el potencial de eficiencia derivado de la agregación de demanda. Asimismo, el ISSSTESON llegó a un acuerdo con la Secretaría de Hacienda del Estado y con la Universidad estatal para que se liquiden los adeudos con el Instituto.

Sin embargo, este estudio también concluye que aún queda mucho por hacer para garantizar la sostenibilidad del Instituto, y que todos los actores políticos deberían trabajar en conjunto para avanzar en las reformas necesarias. En primer lugar, se podrían lograr eficiencias mejorando la gobernanza y el funcionamiento de la contratación pública. El Instituto y el Gobierno del Estado de Sonora también deberían revisar el marco regulatorio de la contratación pública para permitir mayor flexibilidad en las estrategias, herramientas y características del sistema. Finalmente, y como se documenta en este estudio, los beneficios pensionarios ofrecidos por el ISSSTESON son generosos en comparación con los de otras entidades federativas de México y otros países de la OCDE. Los acuerdos para liquidar deudas anteriores son un paso en la dirección correcta, pero si no se reforma el régimen de pensiones las presiones seguirán aumentando, lo que puede poner en peligro la sostenibilidad del sistema a largo plazo.

La OCDE está lista para apoyar al ISSSTESON y al Gobierno del Estado de Sonora en la implementación de las reformas necesarias para mejorar la situación general del Instituto y su capacidad de contratación. Si hay avances oportunos en la implementación de las reformas, Sonora se podría convertir en un modelo de referencia para otras entidades federativas de México que enfrentan desafíos similares en sus sistemas de salud y pensiones para los empleados públicos.

Agradecimientos

Bajo la dirección y supervisión de Marcos Bonturi, Director de Gobernanza Pública de la OCDE, y de Janos Bertók, Jefe de la División de Integridad en el Sector Público de la OCDE, este estudio fue coordinado por el especialista senior, Jacobo Pastor García Villarreal, con el apoyo de Paulo Magina, jefe de la Unidad de Contratación Pública. Los autores de los diferentes capítulos son Pétur Berg Matthíasson, Jacobo Pastor García Villarreal, Rossana Aragón Plaza y Natalia Sandoval Peña. Fundación Idea contribuyó con el borrador del capítulo sobre la estructura de ingresos del ISSSTESON. La asistencia editorial fue proporcionada por Meral Gedik, Juan Pablo Bolaños y Thibaut Gigou. Rania Haidar y Aleksandra Bogusz proporcionaron asistencia administrativa. El Centro de la OCDE en México, bajo la dirección de Roberto Martínez, y el personal a cargo del área de publicaciones, especialmente Alejandro Camacho, desempeñaron una función muy importante en la coordinación del proceso editorial de la publicación del estudio en español.

El informe es parte de una serie de estudios sobre gobernanza pública en países OCDE y del G20. También es parte de una serie de estudios a nivel subnacional en México para promover la buena gobernanza de las contrataciones públicas. El informe se benefició de las ideas y los comentarios del personal de los diferentes departamentos del ISSSTESON. Durante las misiones de investigación el personal de la OCDE también se reunió con funcionarios de la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora, la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF), la Consejería Jurídica y el Órgano Interno de Control (OIC) del ISSSTESON, así como con representantes de proveedores, cámaras empresariales y organizaciones de la sociedad civil.

La OCDE expresa su gratitud al Gobierno del Estado de Sonora por la fructífera cooperación y por su liderazgo. En particular la OCDE agradece a Claudia Pavlovich Arellano, Gobernadora Constitucional del Estado de Sonora; Pedro Ángel Contreras López, Director General del ISSSTESON; Miguel Ángel Murillo Aispuro, Secretario de la Contraloría General del Gobierno del Estado de Sonora y Enrique Claussen, Secretario de Salud del Gobierno del Estado de Sonora.

La Embajadora Sybel Galván y el personal de la Representación Permanente de México ante la OCDE fueron un gran apoyo para la OCDE en este proyecto.

Este informe incorpora información discutida durante un taller de la OCDE sobre prevención de la colusión en las contrataciones públicas, que tuvo lugar el 18 y 19 de mayo de 2017 y que se benefició de la participación de Iratxe Gurpegui, experta en competencia de la División de Competencia de la OCDE; Roberto Zúñiga Cervera, analista de la Comisión Federal de Competencia (COFECE) de México; José Rodrigo Ríos Dordelly, Director de Análisis Regulatorio de la COFECE y Juan Pablo Herrera, Coordinador del Grupo de Estudios Económicos de la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia. Un agradecimiento especial al ISSSTESON y a su personal por el apoyo en la organización y desarrollo de este taller.

Finalmente, este informe se benefició de la invaluable aportación de pares expertos de la OCDE: Joana Candeias, Coordinadora de la Unidad de Compras Agregadas, Órgano Central de Contrataciones para la Salud (Portugal); y Carlos Ramírez, entonces asesor externo del Ministerio de Salud (Colombia). Dichos

pares expertos contribuyeron significativamente a las discusiones con las contrapartes del ISSSTESON y enriquecieron el informe con sus opiniones, experiencia y comentarios.

El informe fue aprobado por el Grupo de Trabajo de los Principales Profesionales de la OCDE sobre Contratación Pública el 2 de agosto de 2019 y desclasificado por el Comité de Gobernanza Pública el 23 de agosto de 2019. La preparación para su publicación correspondió al Secretariado de la OCDE.

Índice

Prólogo	3
Agradecimientos	5
Abreviaturas y acrónimos	11
Resumen ejecutivo	15
1 La estructura de ingresos del ISSSTESON	19
1.1. Evolución reciente y situación actual	20
1.2. Retos para mejorar la gobernanza de las finanzas del ISSSTESON	27
Lectura adicional	38
Bibliografía	38
Notas	39
Anexo 1.A. Lista de servicios que presta el ISSSTESON	40
2 Hacia una contratación pública sostenible y eficiente en el ISSSTESON	41
2.1. La eficiencia de los procesos de contratación pública del ISSSTESON	42
Bibliografía	61
Notas	61
3 Fortalecer la transparencia y la evaluación del desempeño del sistema de contratación pública del ISSSTESON	63
3.1. Garantizar un alto grado de transparencia en el sistema de contratación pública	64
3.2. Cumplir con los requisitos legales de transparencia y acceso a la información en la contratación pública	66
3.3. Uso de las tecnologías digitales para implementar las estrategias del ISSSTESON	71
3.4. Generar y publicar información e indicadores de desempeño sobre el sistema de contratación pública	81
Bibliografía	92
Notas	93
Annex 3.A. Uso de indicadores y gestión del desempeño en el Reino Unido y en Ontario, Canadá	94
4 Gestión de riesgos y apoyo a la rendición de cuentas en el ciclo completo de contratación pública	97
4.1. Promover un control interno eficaz, centrado en los riesgos, en las actividades de contratación del ISSSTESON	100

4.2. Normas generales para salvaguardar el sistema de contrataciones	113
4.3. Ofrecer oportunidades de participación directa de los interesados externos en el sistema de contratación para aumentar la transparencia y la integridad	122
4.4. Crear un sistema eficaz de quejas y sanciones	138
Lecturas adicionales	150
Bibliografía	151

5 Hacia una contratación pública estratégica y la mejora del marco de competencias del personal de contratación pública del ISSSTESON 155

5.1. La configuración institucional de la gestión de recursos humanos en el ISSSTESON	158
5.2. Fundamentos para mejorar la competencia del personal	160
5.3. Aplicación de la contratación pública estratégica	167
Bibliografía	182
Notas	183

GRÁFICAS

Gráfica 1.1. Evolución de la balanza de ingreso y gasto del ISSSTESON (2012-16)	24
Gráfica 1.2. Tendencias deficitarias anuales del ISSSTESON (2012-16)	24
Gráfica 1.3. Edad de retiro por género en países seleccionados	29
Gráfica 1.4. Años de cotización requeridos para beneficios pensionarios en países seleccionados	29
Gráfica 1.5. Tasas de restitución neta de las pensiones en países de la OCDE (2016)	30
Gráfica 1.6. Evolución del monto de las pensiones en promedio, en MXN (2000-16)	31
Gráfica 1.7. Evolución del número de pensionados (2014-16)	31
Gráfica 2.1. Ofertas recibidas en promedio en procedimientos de licitación abierta	51
Gráfica 3.1. La confianza en el gobierno mexicano registra una tendencia descendente	64
Gráfica 3.2. Países de la OCDE que miden la eficiencia generada por los sistemas de contratación electrónica	89
Gráfica 4.1. Percepción de la corrupción en México y en cada estado del país	98
Gráfica 4.2. Percepción de las causas para incurrir en actos de corrupción	99
Gráfica 4.3. Los 12 principios integrados de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública	100
Gráfica 4.4. El modelo de las tres líneas de defensa	102
Gráfica 4.5. Organigrama del ISSSTESON. Nueva Unidad de Auditoría	106
Gráfica 4.6. Ciclo de gestión de riesgos conforme a la norma ISO 31000:2009	107
Gráfica 4.7. Principios y valores en las leyes y el Código de Ética del estado de Sonora	116
Gráfica 4.8. Pilares de participación en el sistema de contratación pública	123
Gráfica 4.9. Elementos clave para fomentar la rendición de cuentas en el ciclo de contratación pública	139
Gráfica 5.1. Organigrama del ISSSTESON	156
Gráfica 5.2. Proceso para evaluar las necesidades, elaborar un plan y ejecutarlo	162
Gráfica 5.3. Los siete pilares para el desarrollo del talento aplicados por el Gobierno del Estado de Nuevo León	164
Gráfica 5.4. Métodos para apoyar la participación de las PYMES en la contratación pública	172
Gráfica 5.5. Uso de la contratación pública para promover la innovación	179

CUADROS

Cuadro 1.1. Elementos clave de la Ley 38	21
Cuadro 2.1. Localización de las unidades de contratación del ISSSTESON	43
Cuadro 2.2. Montos máximos para la adquisición de bienes, 2017	44
Cuadro 2.3. Montos máximos para arrendamientos y servicios	45
Cuadro 2.4. Montos máximos para obras públicas	45
Cuadro 2.5. Uso de excepciones en los procesos de contratación pública del ISSSTESON (2011-15)	46
Cuadro 3.1. Información que se debe divulgar de manera proactiva sobre la contratación pública, LGTAIP	66
Cuadro 3.2. Oferta de servicios de contratación electrónica	75

Cuadro 4.1. Lista de verificación de riesgos para la integridad en el proceso de contratación pública	108
Cuadro 4.2. Una clasificación de los instrumentos de gestión de la integridad	114
Cuadro 4.3. Principios de integridad del estado de Sonora	116
Cuadro 4.4. Objetivos y acciones básicas para los diálogos periódicos con los proveedores	130
Cuadro 4.5. Herramientas eficaces para promover la participación de los interesados en el ciclo de contratación	131
Cuadro 5.1. Personal del ISSSTESON por tipo de contratación (2016)	160
Cuadro 5.2. Unidades de contratación pública del ISSSTESON	160
Cuadro 5.3. Estrategias de contratación pública para contribuir al logro de objetivos secundarios de política	169
Anexo Cuadro 3.A.1. Indicadores del desempeño del estudio de capacidad de la contratación del Reino Unido	94
Anexo Cuadro 3.A.2. Mediciones de la cadena de abasto <i>Ontariobuys</i>	95

Siga las publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/CECC_Pubs



<http://www.facebook.com/CECCPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/CECC-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oeccdlibrary>



<http://www.oecd.org/oeccdirect/>

Abreviaturas y acrónimos

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones <i>Fund management firms</i>
CAPRP	Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de Pensiones <i>Presidential Council on Pension Reform</i>
CEO	Director general Chief Executive Officer
CFE	Comisión Federal de Electricidad <i>Federal Electricity Commission</i>
CIPEBG	Comité de Integridad, Prácticas Éticas y Buen Gobierno <i>Committee for Integrity, Ethical Practices and Good Government</i>
COCODI	Comité de Control y Desempeño Institucional <i>Committee for Control and Institutional Performance</i>
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica <i>Mexico's Economic Competition Commission</i>
COFEPRIS	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios <i>Federal Commission for Protection against Sanitary Risks</i>
COMERS	Comisión de Mejora Regulatoria de Sonora <i>Sonora's Commission for Regulatory Improvement</i>
CONAMER	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria <i>National Commission for Regulatory Improvement</i>
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro <i>National Pension System Committee</i>
DJEI	Departamento de Empleo, Empresa e Innovación de Irlanda <i>Department of Jobs, Enterprise and Innovation (Ireland)</i>
EDCA	Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas <i>Open Contracting Data Standard</i>
EEV	Vehículos ecológicos <i>Environmentally friendly vehicles</i>
EPEAT	Herramienta de Evaluación Ambiental de Productos Electrónicos <i>Electronic Product Environment Assessment Tool</i>
ERM	Administración de Caminos de Estonia <i>Estonian Road Administration</i>

ESPD	Documento Europeo Único de Contratación (DEUC) <i>European Single Procurement Document</i>
EU	Unión Europea <i>European Union</i>
EUR	Euros
FOVISSSTESON	Fondo de Vivienda del ISSSTESON <i>ISSSTESON's Housing Fund</i>
GACM	Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México <i>Airport Group of Mexico City</i>
GCWCC	Campaña Benéfica del Gobierno de Canadá en el Lugar de Trabajo <i>Government of Canada Workplace Charitable Campaign</i>
GPP	Contratación pública verde (CPV) <i>Green public procurement</i>
HR	Recursos humanos <i>Human resources</i>
HUF	Forint Húngaro <i>Hungarian Forint</i>
ICT	Tecnologías de la información y las comunicaciones <i>Information and communication technologies</i>
ICU	Unidad de Terapia Intensiva (UTI) <i>Intensive Care Unit</i>
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social <i>Mexican Institute for Social Security</i>
ISAF	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización <i>Sonora's Supreme Audit Institution</i>
ISO	Organización Internacional de Normalización <i>International Organization for Standardization</i>
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado <i>State's Employees Social Security and Social Services Institute</i>
ISSSTESON	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora <i>Institute of Security and Social Services for the Workers of the State of Sonora</i>
IT	Tecnologías de la información (TI) <i>Information technologies</i>
KPI	Indicadores Clave de Desempeño (ICP) <i>Key Performance Indicators</i>
LACS	Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) <i>Local Anti-corruption System</i>
LACSS	Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Sonora <i>Law on the Anti-corruption State System</i>

LGMR	Ley General de Mejora Regulatoria <i>General Law on Regulatory Reform</i>
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas <i>General Law of Administrative Responsibilities</i>
LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública <i>General Law on Transparency and Access to Public Information</i>
LRSS	Ley Estatal de Responsabilidades <i>Responsibilities State Law</i>
MEAT	Oferta económicamente más ventajosa <i>Most Economically Advantageous Tender</i>
MICI	Marco Integrado de Control Interno <i>Integrated Framework for Internal Control</i>
MXN	Pesos mexicanos <i>Mexican pesos</i>
NAIM	Nuevo Aeropuerto Internacional de México <i>New International Airport of Mexico</i>
NZGP	Contratación del Gobierno de Nueva Zelanda <i>New Zealand Government Procurement</i>
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OGP	Oficina de Contratación del Gobierno de Irlanda <i>Office of Government Procurement (Ireland)</i>
OIC	Órgano Interno de Control <i>Internal Control Body</i>
OSCE	Organismo Superior de las Contrataciones del Estado de Perú <i>Government Procurement Supervising Agency (Peru)</i>
OSD	Oferta subsecuente de descuento <i>Auction mechanism</i>
PC	Computadora personal <i>Personal computer</i>
PNT	Plataforma Nacional de Transparencia <i>National Transparency Platform</i>
PPS	Servicio de Contratación Pública de Corea <i>Public Procurement Service (Korea)</i>
PPSD	Dirección de Contratación Pública de Suministros de Hungría <i>Public Procurement Supply Directorate (Hungary)</i>
PREI	Planeación de Recursos Institucionales <i>Institutional Resources Planning</i>
PSC	Comisión del Servicio Público de Canadá <i>Public Service Commission (Canada)</i>

PWGSC	Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de Canadá <i>Public Works and Government Services of Canada</i>
RFI	Solicitudes de información <i>Request for information</i>
RIA	Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) <i>Regulatory Impact Analysis</i>
SAI	Sistema de Abasto Institucional <i>Institutional Supply System</i>
SEA	Sistema Estatal de Almacenes <i>State warehouse system</i>
SFP	Secretaría de la Función Pública <i>Federal Ministry of Public Administration</i>
SFS	Servicio de Opiniones de los Proveedores del Gobierno de Nueva Zelanda <i>Supplier Feedback Service (New Zealand)</i>
SIEC	Sistema Electrónico de Compras <i>Electronic Purchases System</i>
SITISSSTESON	Sindicato Independiente de los Trabajadores del ISSSTESON <i>Independent Union of ISSSTESON Workers</i>
SMEs	Pequeñas y medianas empresas (PYMEs) <i>Small and medium enterprises</i>
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación <i>National union of the education sector</i>
SOE	Empresa pública (EP) <i>State-owned Enterprise</i>
SUEISSSTESON	Sindicato Único de Empleados del ISSSTESON <i>ISSSTESON employees' union</i>
SUTSPES	Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Sonora <i>Union of the employees servicing the branches of government of the State of Sonora</i>
UMAEs	Unidades Médicas de Alta Especialidad <i>Highly specialised medical units</i>
UN	Organización de las Naciones Unidas <i>United Nations</i>
UPII	Unidad de Planeación e Innovación Institucional <i>Unit for Institutional Planning and Innovation</i>
USD	Dólares de los Estados Unidos de América <i>United States Dollars</i>

Resumen ejecutivo

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (ISSSTESON), el cual proporciona servicios médicos y de seguridad social a los trabajadores del gobierno estatal, atraviesa por una difícil situación financiera. En 2017 tuvo un déficit de MXN 2 737 millones y sus necesidades presupuestales aumentan a tasas de casi el doble que el crecimiento de sus ingresos. Este estudio apoya la adopción de reformas a la contratación pública para maximizar la eficiencia y salvaguardar la sostenibilidad a largo plazo del Instituto, al mismo tiempo que se aseguran servicios de calidad para los 180 000 afiliados al ISSSTESON.

Hallazgos principales

Uno de los mayores retos a los que se enfrenta el ISSSTESON es la eficiencia de sus operaciones. Hasta hace poco, la función de compras del ISSSTESON estaba integrada en la Subdirección de Servicios Administrativos, que incluía tanto al Departamento de Licitaciones como al Departamento de Adquisiciones. En marzo de 2019 se fusionaron el Departamento de Licitaciones, encargado de la gestión de las licitaciones públicas, incluidas las licitaciones por invitación restringida, y el Departamento de Adquisiciones, encargado de las adjudicaciones directas. Sin embargo, cada hospital del ISSSTESON sigue teniendo sus propias responsabilidades de contratación descentralizada. Esta dispersión ha creado una serie de problemas relacionados con la coordinación, la coherencia y el intercambio de información que el ISSSTESON busca atender mediante la consolidación del proceso de contratación pública en su propia oficina central.

El ISSSTESON publica información sobre contrataciones en varias plataformas electrónicas. Aunque la introducción de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) ha ayudado mucho al Instituto a cumplir con la divulgación de los diferentes elementos de información requeridos, algunos de ellos siguen siendo difíciles de encontrar, en particular los relativos a mecanismos de supervisión y finiquitos, y a menudo los documentos se cargan en formatos que no son legibles por máquina. El ISSSTESON no dispone de una plataforma única de contratación electrónica. La administración central del Instituto y sus unidades descentralizadas en los hospitales utilizan la versión estatal de CompraNet para las licitaciones públicas y las invitaciones restringidas, y el Sistema Electrónico de Compras (SIEC) para las adjudicaciones directas.

Al mismo tiempo, el ISSSTESON ha trabajado para mejorar sus estándares de integridad y recientemente adoptó varias medidas en este sentido para reforzar su compromiso. En diciembre de 2017 aprobó su Programa de Integridad y en junio de 2018 estableció un Comité de Integridad, Prácticas Éticas y Buen Gobierno. Como parte del Programa de Integridad, en agosto de 2017 el Instituto publicó su Código de Ética y Conducta y Reglas de Integridad.

Aproximadamente 30 empleados del ISSSTESON trabajan exclusivamente en asuntos relacionados con la contratación pública. Sin embargo, el ISSSTESON no ha establecido requisitos específicos que deban cumplir los funcionarios de contratación pública en términos de habilidades, competencias o perfiles de puestos y no hay requisitos específicos de entrada que estos deban cumplir antes de ser contratados.

En cuanto a la estructura financiera del instituto, a pesar de reformas recientes, el sistema de pensiones de Sonora es generoso en términos de edad de jubilación, años de contribución y monto de las pensiones, en comparación con prácticas nacionales e internacionales. El sistema se encuentra bajo presión por varias razones, entre ellas: i) retrasos en el pago de las contribuciones de la Secretaría de Hacienda del estado de Sonora y otras instituciones afiliadas; ii) aumento de la demanda de los servicios del Instituto – se espera que para el año 2057 el número de pensionados se haya incrementado en 100%; iii) generosas condiciones de jubilación; y iv) la pérdida de los 129 juicios de nivelación que demandan un reajuste de las pensiones para obtener mayores beneficios. En este contexto, los retos políticos para la reforma de la Ley 38, que regula al ISSSTESON, son claramente significativos.

Recomendaciones principales

Las deficiencias financieras actuales del ISSSTESON dificultan sus esfuerzos por desarrollar e implementar prácticas eficientes de contratación pública. De hecho, una de las consecuencias de la falta de liquidez es el retraso en el pago a proveedores. Esto crea oportunidades para un comportamiento irregular, pero también afecta al interés potencial de las empresas por participar en los procedimientos de licitación del ISSSTESON y, por tanto, a la capacidad del Instituto para acceder a bienes y servicios de calidad a precios competitivos. La eficacia de las siguientes recomendaciones para mejorar la sostenibilidad a largo plazo del Instituto y aumentar al máximo la eficiencia derivada de su función de contratación depende de la medida en que se alivien las actuales limitaciones presupuestales.

- El ISSSTESON podría integrar o coordinar más sus diferentes unidades de contratación, establecer mejores canales de comunicación, optimizar la calidad de la información y permitir compras agregadas.
- El ISSSTESON podría maximizar el uso de procedimientos por licitación pública y limitar las excepciones como medio para aumentar la eficiencia, impulsar la competencia, reducir los riesgos de corrupción y obtener mayor valor por el dinero.
- El ISSSTESON podría obtener una mejor relación calidad-precio publicando directrices para la redacción de los documentos de licitación que definen las especificaciones técnicas para los criterios de adjudicación. El Instituto se podría centrar en el uso de requisitos funcionales (genéricos) y en la aplicación de criterios de adjudicación que recompensen la reducción de los costos totales del ciclo de vida de los productos.
- La expansión e interconexión de las plataformas electrónicas de contratación del ISSSTESON aumentaría la transparencia y la eficiencia de sus operaciones de contratación.
- Junto con el desarrollo de un sistema consolidado de contratación electrónica, el ISSSTESON debería trabajar en la integración de este sistema con otros (por ejemplo, con los sistemas de presupuesto o de almacenes) y en el intercambio de información entre bases de datos.
- El ISSSTESON debería poner en marcha un esfuerzo para recoger y sistematizar datos sobre el desempeño de la contratación pública con el fin de mejorar el proceso de toma de decisiones y hacer realidad el potencial de mayor eficiencia.
- El ISSSTESON debería establecer explícitamente en sus normas y códigos de integridad, disposiciones y guías específicas para los funcionarios encargados de la contratación pública, incluyendo en aquellos códigos elaborados por hospitales y clínicas.
- El ISSSTESON debería considerar el desarrollo de un marco de competencias para sus funcionarios de contratación, que abarque la mayoría de los aspectos del ciclo de la contratación pública.
- Reformar la Ley 38 para aumentar la edad efectiva de jubilación y los años de contribución requeridos para alinearlos mejor con las prácticas nacionales e internacionales. Idealmente, el ISSSTESON debería volver a su actividad principal: proporcionar pensiones y servicios médicos.

Adicionalmente, la Secretaría de Hacienda de Sonora debe cumplir con los pagos establecidos en el acuerdo para liquidar la deuda pendiente. La liquidación de esta deuda y el evitar futuros retrasos en los pagos son esenciales para proporcionar al Instituto la liquidez y la certidumbre necesarias para financiar sus operaciones, incluidas las contrataciones públicas.

1 La estructura de ingresos del ISSSTESON

El ISSSTESON (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora), una institución que presta servicios de atención médica y seguridad social a los empleados públicos de Sonora México, atraviesa una difícil situación financiera. Una reciente misión investigadora reveló que una de las principales preocupaciones para los altos funcionarios del ISSSTESON es la falta de estabilidad de los ingresos, lo que ha ocasionado un problema de solvencia para la institución y de oportunidad en los pagos a proveedores. Esta situación tiene implicaciones prácticas para los afiliados y es probable que empeore en el futuro si no se adoptan reformas. El ISSSTESON requiere una reestructuración integral para garantizar su estabilidad financiera. Este capítulo analiza la estructura de ingresos del ISSSTESON, su evolución reciente junto con sus retos más importantes, y hace recomendaciones para alcanzar la sostenibilidad financiera.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

1.1. Evolución reciente y situación actual

Algunos gobiernos locales en México, incluidos los de las 32 entidades federativas y alrededor de 2 450 municipios, así como 55 universidades públicas, tienen sus propios sistemas de pensiones, la mayoría del tipo de beneficios definidos (*defined-benefit*), sin portabilidad entre ellos (OCDE, 2016^[1]). En el estado de Sonora, el ISSSTESON es la institución a cargo de brindar pensiones y servicios médicos a los empleados públicos del gobierno estatal.

Para entender los orígenes de los retos financieros del ISSSTESON y proponer soluciones, es necesario entender el marco legal del instituto y su situación financiera en el transcurso de los últimos años. Esta sección revisará la estructura legal del ISSSTESON y analizará su estado financiero evaluando sus fuentes de ingresos, la balanza entre ingresos y gastos en los últimos cinco años y la situación financiera actual. También abordará algunos elementos que posiblemente estén impidiendo el funcionamiento solvente del ISSSTESON.

1.1.1. Marco normativo de las finanzas del ISSSTESON

En 1948 la Legislatura de Sonora aprobó una ley que establecía el Fondo de Protección Burocrática, creando la institución que administraría y pagaría las pensiones de los empleados públicos. Un año después el fondo se reformó y se le cambió el nombre por el de Dirección de Pensiones del Estado. En 1962 una nueva ley dispuso que los trabajadores tendrían que aportar 5% adicional de su salario para recibir atención médica y medicinas. Ese mismo año el Congreso del estado aprobó la Ley 38, que dispuso la creación del ISSSTESON y estableció la base legal del instituto.

El ISSSTESON se concibió al principio como una institución que administraría únicamente las pensiones y la atención médica. Sin embargo, en 1989 la Ley 38 se reformó para incluir nuevos servicios, como préstamos hipotecarios y personales. Hoy en día el ISSSTESON ofrece un amplio conjunto de pensiones y servicios médicos y financieros a los afiliados (la lista se detalla en el Anexo 1.A). Como consecuencia de estos servicios adicionales, los gastos del instituto han aumentado, mientras que las fuentes de ingresos han permanecido sin cambio.

La disparidad entre el ingreso y el gasto se ha acentuado con el tiempo, por lo cual la Ley 38 se reformó nuevamente en 2005 para atender las fallas estructurales del esquema de pensiones. Sin embargo, las modificaciones no fueron lo suficientemente profundas para fortalecer la arquitectura financiera del instituto. El recuadro 1.1 presenta un resumen de las principales reformas de la Ley 38, mientras que el cuadro 1.1 sintetiza los principales elementos de la Ley 38 en su forma actual. Los capítulos siguientes argumentan que quizá la Ley represente un obstáculo para mejorar la viabilidad financiera del ISSSTESON.

Recuadro 1.1. La reforma de 2005 de la Ley 38

En 2005 se reformó la Ley 38 para tratar de corregir la situación financiera inestable y en deterioro del ISSSTESON. Esta reforma consistió en dos cambios principales: *i)* un aumento del porcentaje de cuotas (pagadas por los trabajadores) y aportaciones (pagadas por el estado), y *ii)* un aumento del número de años de cotización requeridos para recibir una pensión. Antes de la reforma de 2005, los trabajadores tenían que aportar 5% de su salario para atención médica y 4% para el fondo de pensiones. Después de 2005, estos porcentajes se incrementaron a 5.5% para atención médica y 10% para el fondo de pensiones. El Estado, por su parte, aportaba 6% del salario del trabajador para atención médica y 4% para el fondo de pensiones. Después de la reforma, la aportación del Estado aumentó a 7.5% del salario del trabajador para atención médica y 17% para las pensiones. También se adoptó una nueva aportación para infraestructura hospitalaria tanto en las cuotas como en las aportaciones. Por lo que toca a los años de cotización, los funcionarios públicos del estado que se afiliaron al ISSSTESON después de 2005 deben sumar 35 años de servicio en el caso de los hombres y 33 años en el de las mujeres. Tratándose de los servidores públicos que estaban afiliados al ISSSTESON antes de 2005, el aumento del tiempo de cotización requerido para recibir una pensión se determinaría con base en el número de años que habían aportado antes de la reforma.

Cuadro 1.1. Elementos clave de la Ley 38

Temas	Artículo	Explicación e importancia
Fuentes de ingresos	<i>Artículo 4</i>	Establece las obligaciones del ISSSTESON con los trabajadores afiliados a la institución y con otras entidades del estado que han suscrito acuerdos con el ISSSTESON. Entre los beneficios básicos se incluyen atención médica, préstamos (hipotecarios y personales) y pensiones. Las pensiones representan la mayor parte del gasto del instituto.
	<i>Artículo 16</i>	Establece que todo trabajador debe aportar al ISSSTESON una cuota de 17.5% de su salario, que se divide de la siguiente manera: 10% para pensiones, 5.5% para atención médica, 0.5% para préstamos a corto plazo, 0.5% para préstamos personales y 1% para infraestructura, equipo y mantenimiento hospitalarios.
	<i>Artículo 21</i>	Establece que el Estado debe aportar 29.5% del salario del trabajador, compuesto por: 17% para pensiones, 7.5% para atención médica, 0.5% para préstamos a corto plazo, 0.5% para préstamos personales, 0.4% para indemnizaciones globales, 0.1% para gastos funerarios, 2.5% para gastos administrativos y 1% para infraestructura, equipo y mantenimiento hospitalarios.
	<i>Artículo 116</i>	Dispone que cuando el ISSSTESON no pueda cumplir con su mandato, la Secretaría de Hacienda de Sonora se obliga a cubrir el déficit.
Estructura y operación	<i>Artículo 98</i>	Especifica que la Junta Directiva estará compuesta por siete miembros: el director general del instituto; tres nombrados por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y tres designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Sonora.
	<i>Artículo 104</i>	Establece que la Junta Directiva tiene facultades para planear las operaciones y servicios del ISSSTESON; decidir las inversiones del Instituto; autorizar las medidas necesarias para garantizar la prestación de servicios, incluida la transferencia de recursos entre programas, excepto los fondos de pensiones y de vivienda; conceder, modificar o suspender las pensiones en los términos de esta ley; nombrar y remover personal; aprobar los reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos del ISSSTESON; aprobar los presupuestos de ingresos y egresos, así como el plan de labores del instituto; otorgar gratificaciones y recompensas a los funcionarios y empleados del instituto, con la autorización del director general; proponer al poder ejecutivo del estado reformas a esta ley, y ordenar estudios actuariales para determinar la solvencia del instituto.

1.1.2. Fuentes de ingresos

Uno de los principales problemas del ISSSTESON es la insuficiencia de ingresos para costear la calidad de los servicios previstos por la ley. Debido a ello es necesario revisar la estructura de ingresos del ISSSTESON: su composición, el alcance de la afiliación y la manera de administrar los recursos.

Como se muestra en el cuadro 1.1, los artículos 16 y 21 de la Ley 38 contienen las disposiciones legales relativas a las fuentes de ingresos del ISSSTESON. La estructura de ingresos se basa en un sistema de *cuotas y aportaciones*, conforme al cual los trabajadores aportan una cuota de 17.5% de su salario al ISSSTESON y, a su vez, el estado de Sonora paga una aportación de 29.5% del salario del trabajador. El artículo 22 obliga al estado y otras entidades públicas locales a entregar quincenalmente al ISSSTESON los recursos retenidos por conducto de sus respectivas tesorerías o departamentos correspondientes.

Pese a esta obligación legal, no hay mecanismo alguno para hacer cumplir la asignación de recursos. En reuniones con los altos funcionarios del ISSSTESON quedó claro que la falta de observancia de esta disposición en la práctica ha dado lugar no solo a una deuda considerable hacia el instituto, sino a esfuerzos administrativos adicionales para presionar a los deudores al pago.

Sin un mecanismo de observancia eficaz, el ISSSTESON padece un sistema recaudatorio poco efectivo y muy incierto, que reduce en gran medida la cantidad de recursos que llega efectivamente al instituto. Además, el ISSSTESON enfrenta el reto de administrar sus recursos de manera más eficiente.

El sistema de cuotas y aportaciones especifica la manera en que los ingresos deben distribuirse entre los servicios. Sin embargo, la misión investigadora enviada al ISSSTESON reveló que los ingresos se concentran en un fondo común y se dispone de ellos en la medida de las necesidades. La mayor parte de este fondo se emplea para el pago de pensiones, las cuales, según el artículo 58 bis de la Ley 38, deben tener un fondo propio independiente. La administración común y no por separado de los recursos es preocupante, pues implica que no hay un control efectivo de los ingresos y los gastos de cada uno de los principales servicios del ISSSTESON. Asimismo, hay un costo de oportunidad en forma de intereses perdidos.

Se han observado dos maneras por medio de las cuales el ISSSTESON recibe cuotas y aportaciones:

- Por medio de la Secretaría de Hacienda: algunos municipios retienen recursos de sus trabajadores y luego los entregan a la secretaría, que a su vez debe trasladarlos al ISSSTESON. Como se dijo antes, los artículos 21 y 22 establecen la contribución al estado y el mecanismo por el cual este debe entregar quincenalmente los recursos al ISSSTESON. Sin embargo, no se menciona sanción alguna ni otro mecanismo para garantizar que la entrega se haga puntualmente. La falta de facultades coercitivas hace que el ISSSTESON disponga únicamente de la negociación como mecanismo para recaudar ingresos del Estado. La secretaría también retiene las cuotas de los funcionarios públicos, y en este caso se presenta asimismo el problema de los pagos atrasados o incompletos.
- Directamente de los municipios y otras instituciones públicas del estado: el artículo 3 de la Ley 38 señala que el instituto puede celebrar acuerdos con los municipios y otras entidades públicas (como universidades y el sindicato de maestros) para incorporar a sus afiliados al esquema de beneficios del ISSSTESON. Estas entidades no entregan recursos a la Secretaría de Hacienda, sino directamente al ISSSTESON. La Junta Directiva tiene la facultad de establecer en qué condiciones se incorporan estas entidades. Aunque esto amplía el alcance de cobertura para los trabajadores de Sonora, también representa un reto para el control de los ingresos, pues vigilar y negociar una deuda fragmentaria requiere esfuerzos administrativos extraordinarios.

1.1.3. Actual situación financiera del ISSSTESON

Según documentos facilitados por el ISSSTESON, el déficit del instituto en 2017 ascendía a MXN 2 737 millones. El ingreso aumentó 6% de 2016 a 2017, mientras que el gasto aumentó 12% en el mismo periodo. Esto ilustra que el gasto aumenta a un ritmo mayor —en años recientes, casi al doble— que el ingreso en el ISSSTESON. Una parte considerable del déficit es atribuible a las obligaciones adeudadas al instituto por la Secretaría de Hacienda del estado, los municipios y otras instituciones locales. Según documentos presentados por el ISSSTESON, estas obligaciones ascienden a MXN 2 540 millones, de los

cuales MXN 2 300 millones corresponden a la secretaría y cerca de MXN 240 millones a las demás entidades y a los municipios. De hecho, en México, la mayoría de los municipios carecen de un sistema formal de pensiones y las obligaciones pensionarias para los empleados municipales se financian con gasto corriente (OCDE, 2016^[11]).

En lo que respecta a la deuda de la Secretaría de Hacienda, una entrevista con personal de alto nivel de la misma indicó que la administración 2015-2021 ha cumplido plenamente sus obligaciones financieras hacia el ISSSTESON. Sin embargo, hay una deuda pendiente atribuible principalmente a administraciones pasadas. Dado que la crisis de liquidez se extiende a las finanzas de la secretaría y al estado de Sonora en general, ha sido difícil pagar las obligaciones acumuladas hacia el instituto. A pesar de las circunstancias desfavorables, el 30 de abril de 2019, el ISSSTESON y la secretaría establecieron un convenio para pago de adeudos heredados (véase el recuadro 1.2).

Recuadro 1.2. El convenio para pago de adeudos heredados entre ISSSTESON y la Secretaría de Hacienda de Sonora

El 30 de abril de 2019 el ISSSTESON y la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora establecieron un convenio para saldar por completo la deuda heredada al Instituto por la administración estatal 2009-2015, además de municipios, entidades y organismos. Esto tiene el objetivo de sanear las finanzas del ISSSTESON en beneficio de sus 180 mil derechohabientes.

A la fecha de la firma del convenio, el Gobierno del Estado había pagado alrededor de MXN 1 080 millones correspondientes a la deuda heredada, quedando pendiente de saldar poco más de MXN 1 200 millones.

Con el fin de poder pagar el adeudo, el Gobierno del Estado de Sonora pondrá a la venta 65 terrenos baldíos en desuso, ubicados en nueve municipios. El proceso de enajenación y venta de estos bienes será acompañado por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF), que podrá realizar auditorías en las diferentes etapas.

Fuente: (ISSSTESON, 2019^[2]), *Firman Hacienda e ISSSTESON convenio para pago de adeudo heredado*, <http://www.isssteson.gob.mx/index.php/articulos/ver/970>, (consultado el 6 de mayo de 2019).

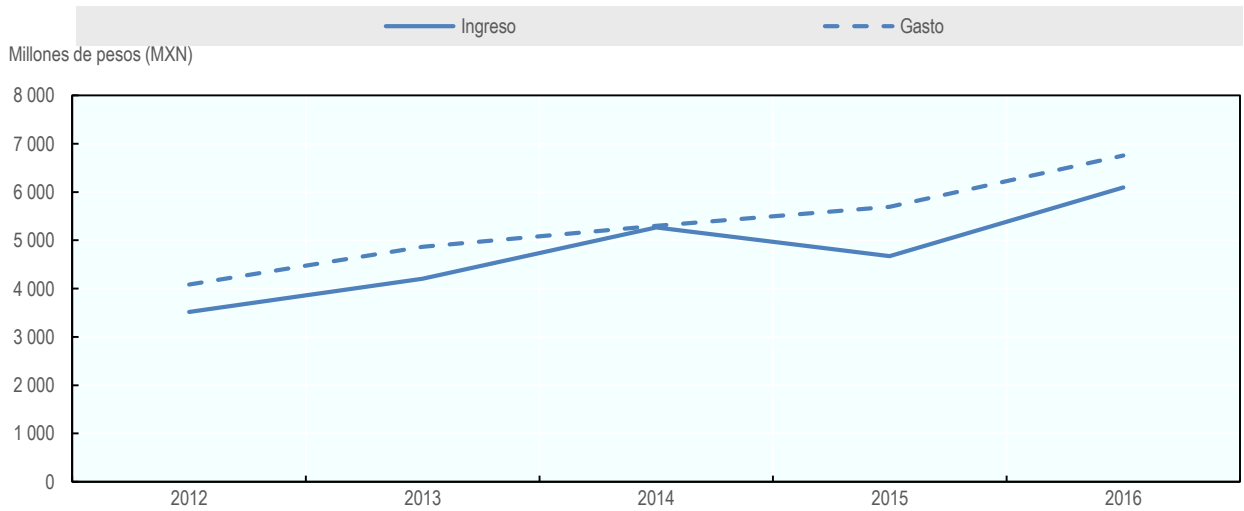
Una de las principales preocupaciones asociadas con la insolvencia del ISSSTESON se refiere a la deuda contraída con los proveedores, que según los documentos presentados por el instituto, asciende a MXN 496 378 229.38. Sin ninguna garantía de pago, la desconfianza de los proveedores hacia el ISSSTESON ha aumentado considerablemente, hasta el punto de que se muestran escépticos en cuanto a participar en nuevos procesos de licitación del instituto y, cuando lo hacen, sus precios incluyen un sobreprecio debido a la incertidumbre sobre el pago. Con menos incentivos para participar y menos proveedores, la competencia es menor y los precios más altos. En consecuencia, el instituto termina adquiriendo bienes y servicios por adjudicación directa, a precios no competitivos, lo que ensancha aún más la brecha entre ingresos y gastos.

1.1.4. La balanza entre ingreso y gasto en los diez últimos años

La situación financiera actual del ISSSTESON refleja una discrepancia considerable entre los ingresos y los gastos de la institución, como se ilustra en las gráficas que se muestran a continuación. La gráfica 1.1 muestra una perspectiva general de la inconstancia del ingreso del ISSSTESON, mientras que el gasto ha aumentado a un ritmo constante durante los últimos cinco años. También ilustra que el ISSSTESON ha funcionado con un déficit en el mismo periodo, siendo 2014 el único año en que el ingreso fue casi suficiente para cubrir los gastos del instituto. La gráfica 1.2 muestra que el déficit del gasto del

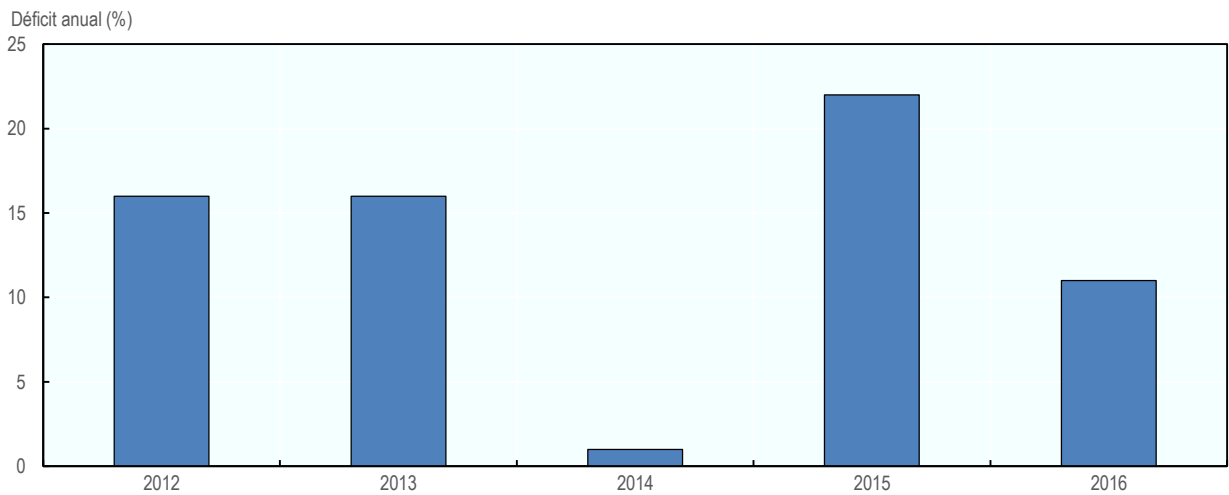
ISSSTESON ha variado entre 11% y 22% en relación con el ingreso desde 2012 (salvo en 2014). En 2015 el ISSSTESON registró el déficit más crítico en años recientes.

Gráfica 1.1. Evolución de la balanza de ingreso y gasto del ISSSTESON (2012-16)



Fuente: (Altavista Soluciones, 2016^[3]), "Informe sobre el Análisis de la Estructura Financiera del ISSSTESON", documento de trabajo interno, Sonora.

Gráfica 1.2. Tendencias deficitarias anuales del ISSSTESON (2012-16)



Fuente: (Altavista Soluciones, 2016^[3]), "Informe sobre el Análisis de la Estructura Financiera del ISSSTESON", documento de trabajo interno, Sonora.

1.1.5. Posibles resistencias de las partes interesadas del ISSSTESON y las entidades públicas locales

Catorce entidades federativas en México, incluyendo Sonora, reformaron sus sistemas de pensiones durante las últimas dos décadas. Algunos programas de pensiones estaban sujetos a fuertes presiones financieras y una perspectiva difícil se mantiene en más de la mitad de las entidades federativas (OCDE, 2016^[1]).

Después de que la misión investigadora enviada al ISSSTESON entrevistó a los actores pertinentes, quedó clara la posibilidad de que la gobernanza y la dinámica política dentro del instituto y con las entidades públicas locales obstaculice las reformas necesarias a fin de fortalecer la capacidad del ISSSTESON para consolidar una estructura financiera sostenible. La presente sección explorará algunos de los obstáculos para lograr reformas estructurales más profundas.

Ante todo, como se ha dicho, la deuda de la Secretaría de Hacienda del estado es hasta la fecha el factor que más contribuye a la crisis de liquidez del ISSSTESON. Ante esta situación, la disposición de la secretaría a cooperar con el instituto es un primer paso significativo. Sin embargo, conviene que las conversaciones entre las dos instituciones se lleven a cabo de una manera constructiva que les permita llegar a un acuerdo sobre la cantidad exacta que se debe al ISSSTESON y sobre un plan concreto de pago hasta el final de la presente administración (2015-2021). El instituto podría promover una observancia cabal de este plan con base en la obligación jurídica que la Ley 38 crea para que la secretaría financie el déficit del ISSSTESON siempre que este no pueda cumplir con sus obligaciones.

Aunque la relación con la secretaría ofrece una perspectiva optimista, la dinámica política con el instituto —sobre todo con la Junta Directiva— quizá sea más difícil de superar. La Junta Directiva desempeña un papel importante en la definición de las actividades operativas cotidianas, y es responsable de la estrategia general, así como de la visión del instituto a largo plazo. Los sindicatos, que representan tres de los siete asientos de la Junta Directiva, ejercen una influencia particularmente fuerte en el instituto y es probable que se opongan a las medidas que pudieran darle mayor estabilidad a costa de reducir o eliminar algunos beneficios. El recuadro 1.3 detalla las principales obligaciones de las juntas directivas para una gobernanza eficaz en las empresas públicas; las directrices C, D y E revisten una importancia particular para el ISSSTESON.¹

Recuadro 1.3. Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas (EP): Responsabilidades de las juntas directivas

A. A las juntas directivas de las EP se les debe asignar un mandato claro y la responsabilidad fundamental del desempeño de la empresa. El papel de las juntas directivas de las EP debe estar claramente descrito en la legislación, de preferencia conforme al derecho mercantil. La junta directiva debe responder plenamente a los propietarios, servir a los intereses de la empresa y tratar a todos los accionistas con equidad.

B. Las juntas directivas de las EP deben cumplir con eficiencia sus funciones de determinar la estrategia y supervisar a los mandos intermedios, con base en mandatos amplios y objetivos fijados por el gobierno. Deben tener facultades para nombrar y remover al director general. Deben fijar niveles de remuneración de los ejecutivos que sirvan a los intereses de la empresa a largo plazo.

C. La composición de la junta directiva de una EP debe permitir el ejercicio de un juicio objetivo e independiente. Todos los miembros de la junta, incluidos los funcionarios públicos, deben ser nombrados por sus méritos y competencia profesional y tener responsabilidades legales equivalentes.

D. Los miembros independientes de la junta directiva, en caso de haberlos, deben estar libres de todo interés y relaciones materiales con la empresa, los mandos intermedios, otros interesados importantes y la entidad propietaria, todo lo cual podría poner en riesgo el ejercicio de su juicio objetivo.

E. Deben aplicarse mecanismos para evitar conflictos de intereses que impidan a los miembros de la junta directiva cumplir sus obligaciones objetivamente y para limitar la intervención política en los procesos de la junta.

F. El presidente de la junta debe asumir la responsabilidad de la eficiencia del grupo y, si es necesario, actuar en colaboración con otros miembros como enlace en las comunicaciones con la entidad estatal propietaria. Las prácticas óptimas exigen que el presidente no sea la misma persona que el director general.

G. Si la representación de los empleados en la junta es obligatoria, hay que idear mecanismos para garantizar que se ejerza con eficacia y contribuya a promover las competencias, la información y la independencia de la junta.

H. Las juntas de las EP deben considerar la conveniencia de crear comités especializados, compuestos por miembros independientes y calificados, para apoyar a la totalidad de la junta en el cumplimiento de sus funciones, en particular las referentes a auditoría, gestión de riesgos y remuneración. El establecimiento de comités especializados debe aumentar la eficiencia de la junta en pleno y no menoscabar su responsabilidad.

I. Las juntas directivas de las EP deben realizar, bajo la supervisión del presidente, una evaluación anual bien estructurada para determinar su desempeño y eficiencia.

J. Las EP deben formular procedimientos eficientes de auditoría interna y establecer una función de auditoría interna que esté supervisada por la junta y subordinada directamente a ella y al comité de auditoría o el órgano institucional equivalente.

Fuente: (OCDE, 2016^[4]), *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, Edición 2015, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264258167-es>.

Los incumplimientos de las entidades públicas locales también representan un obstáculo para mejorar la administración financiera del ISSSTESON. Como se ha dicho, no hay un mecanismo de observancia para garantizar la entrega debida de recursos al instituto. Esto no solo crea problemas de liquidez, sino que aumenta la carga administrativa de tener que negociar directamente con varias entidades. En vista de esa situación, resulta esencial que el ISSSTESON revise qué acuerdos han vencido y qué instituciones no cumplen con sus aportaciones, para considerar la conveniencia de dejar de prestar servicios a sus afiliados.

Por último, los afiliados al ISSSTESON podrían representar un elemento de resistencia contra las reformas administrativas. Por regla general se rechazan las medidas que podrían alterar el esquema de pensiones o servicios de salud debido a la percepción de que se perderán beneficios prometidos con anterioridad y conquistas sindicales en favor de los empleados. Una campaña eficaz de comunicación que explique la necesidad de la reforma es de capital importancia (como también los riesgos de no llevar a cabo la reforma).

1.1.6. Sostenibilidad del apoyo político para la reforma

El origen de muchos problemas financieros del ISSSTESON se puede atribuir a la falta tanto de una estrategia a largo plazo como de la aplicación sostenible de las reformas financieras. Las estrategias parecen variar según la administración que gobierne, pero los problemas estructurales y operativos persisten y se acumulan. Cualquier reforma integral para rescatar al ISSSTESON debe adoptar una perspectiva a largo plazo y estar concebida para garantizar la sostenibilidad independientemente de la administración que esté en el poder. No bastarán mejoras ni ajustes administrativos menores para asegurar la sostenibilidad de la institución a largo plazo.

Como se ha dicho, el gobierno del estado de Sonora espera poder pagar sus obligaciones con el instituto en 2021. Si estos recursos se reciben, debe haber una planeación cuidadosa sobre la administración de los ingresos. El proceso debe ser transparente y debe existir una estrecha colaboración con el ISSSTESON para mejorar la coordinación y la eficiencia.

Asimismo, es importante prever que la elaboración y promoción de reformas legislativas integrales puede tardar algún tiempo, así como su aprobación por parte de la legislatura del estado. Los consultores externos contratados por el ISSSTESON han propuesto que la única solución a largo plazo para los problemas del instituto es una modificación integral de la Ley 38, que redefine el esquema conforme al cual se otorga la seguridad social a los servidores públicos de Sonora. Los anteriores esfuerzos de reforma han suscitado una fuerte oposición en los sindicatos, que en un anterior intento incluso protestaron frente al Congreso del Estado. Una presión parecida ha procedido de los propios trabajadores del ISSSTESON, muchos de los cuales están sindicalizados y se niegan a ser afectados por cualquier modificación legal.

1.2. Retos para mejorar la gobernanza de las finanzas del ISSSTESON

Tras un estudio de las finanzas del ISSSTESON, se hace necesario examinar más a fondo las principales causas que contribuyen a la insuficiencia de ingresos del instituto. La falta de solvencia y la ausencia de una estrategia a largo plazo para atenderla tiene consecuencias prácticas en 180 000 afiliados.

1.2.1. Problemas estructurales

La sección anterior describió cómo la situación financiera del ISSSTESON es consecuencia de una estructura fallida de seguridad social que se está debilitando. La presente sección explorará estos problemas para demostrar que el actual sistema de pensiones y servicios de salud del ISSSTESON es insostenible tanto a corto como a largo plazo.

El principal elemento que contribuye a la crisis de sostenibilidad del ISSSTESON es su esquema de pensiones. Hoy en día 13 500 personas reciben pensiones, y se espera que este número aumente considerablemente. Las valuaciones actuariales encargadas por el ISSSTESON indicaron que 6 487 personas empezarían a recibir pensiones solo en 2017, y que en 2057 el número de pensionistas aumentaría 100%. La demanda de los servicios del ISSSTESON crece a un ritmo que supera la capacidad del instituto debido al aumento de la esperanza de vida en Sonora. En 1970 las mujeres tenían una esperanza de vida de 66 años y los hombres de 64. En 2015 la esperanza de vida de las mujeres aumentó 12 años para quedar en 78 y la de los hombres en ocho para quedar en 72 (Sin Embargo, 2013^[5]). Si no se toman medidas para atender la situación, miles de afiliados correrán el riesgo de no recibir pensiones.

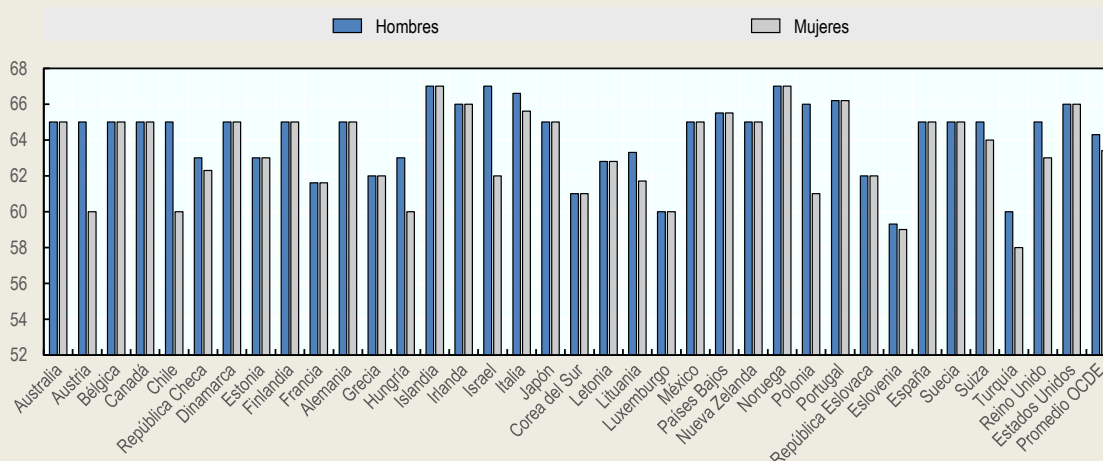
Además de la cobertura del ISSSTESON para los afiliados, los requisitos del sistema para el retiro con derecho a pensión se vuelven insostenibles. Aunque la reforma de la Ley 38 adoptada en 2005 tenía por objeto modificar estas estructuras, no bastó para lograr la reforma integral que el ISSSTESON necesita a fin de alcanzar la estabilidad financiera. La edad de retiro de los servidores públicos es de 55 años, sujeta a un mínimo de 15 años de cotización. En el caso de los trabajadores que se afiliaron al ISSSTESON antes de 2006, el mínimo de años de cotización requeridos para jubilarse con derecho a pensión es de 30 para los hombres y 28 para las mujeres. La pensión equivaldría a 100% del salario base de manera vitalicia. En el caso de los trabajadores afiliados después de 2006, el número de años de cotización requeridos para el retiro con derecho a pensión es de 35 para los hombres y 33 para las mujeres. La pensión es de 100% del salario base de manera vitalicia, con un límite de 20 salarios mínimos al mes.

En años de cotización, edad de retiro y monto de las pensiones, Sonora supera con mucho los estándares nacionales e internacionales. La edad de retiro en promedio en los países de la OCDE es de 64 años para los hombres y 63 para las mujeres. Los países de la OCDE que exigen un mínimo de años de cotización tienden a acercarse al valor referencial de 40 años y, con la excepción de los Países Bajos y Turquía, ningún país de la OCDE ha establecido una pensión neta de 100% del salario base. El recuadro 1.4 contiene valores referenciales de algunas buenas prácticas a nivel internacional y nacional en cuanto a la edad de retiro, los años requeridos de cotización para retirarse con derecho a pensión y las tasas de restitución de las pensiones.

Recuadro 1.4. Prácticas internacionales y nacionales

Cuando se comparan los requisitos de retiro con derecho a pensión de Sonora con los de otros países de América Latina o de la OCDE, queda claro que los primeros representan un esquema mucho menos exigente para los trabajadores. La siguiente gráfica ilustra la edad de retiro en los países OCDE:

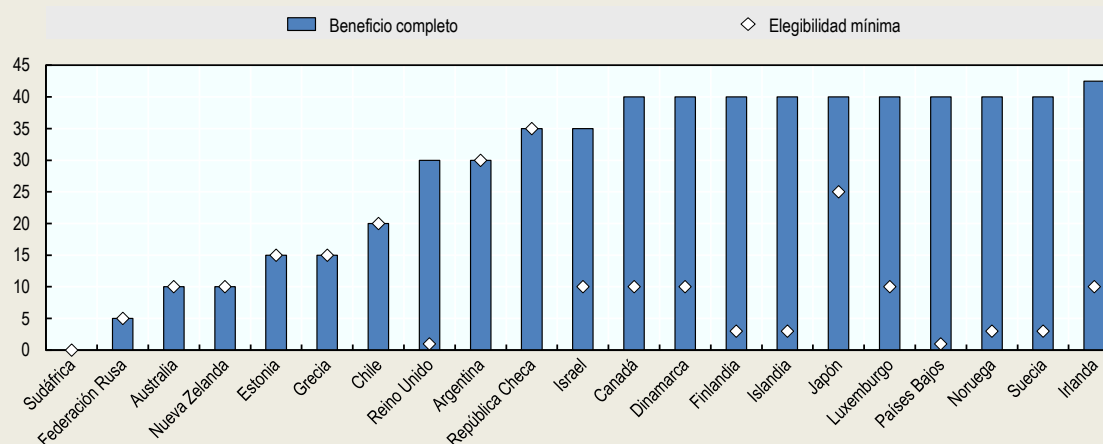
Gráfica 1.3. Edad de retiro por género en países seleccionados



Fuente: (OCDE, 2017^[6]) "3.8. Current retirement age in 2016 for a person who entered the labour force at age 20", in *Design of pension systems*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2017-graph34-en.

La mayoría de los países que se ilustran arriba también exigen más años de cotización para que los trabajadores reciban pensiones completas:

Gráfica 1.4. Años de cotización requeridos para beneficios pensionarios en países seleccionados

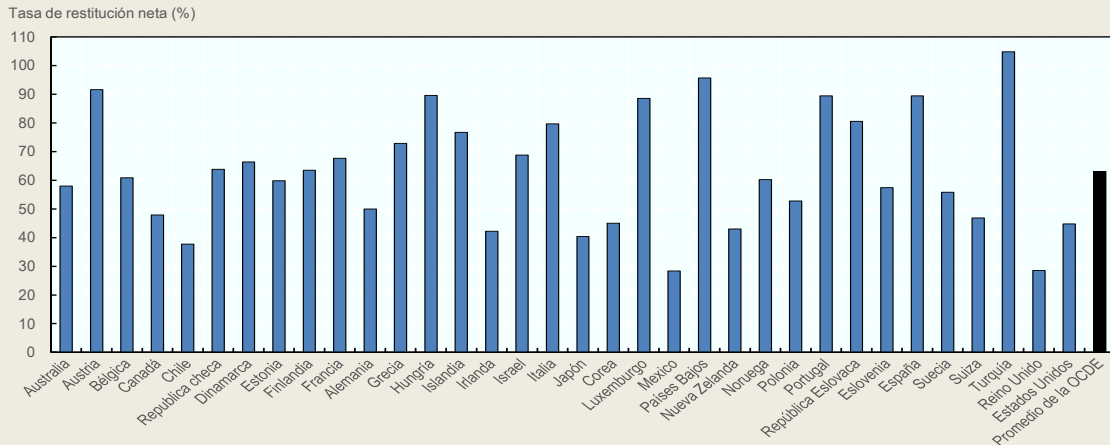


Fuente: (OCDE, 2015^[7]), "Years of contribution or residence required for basic pensions", in *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2015-graph10-en.

La esperanza de vida en el momento del retiro y las tasas de restitución de las pensiones en los países referidos en las gráficas también tienden a ser menores, lo que alivia la presión sobre los gobiernos para sostener a trabajadores retirados con pensiones caras durante largos periodos. La siguiente gráfica

muestra valores referenciales de las tasas de restitución netas en los países de la OCDE, con un promedio de 63%.

Gráfica 1.5. Tasas de restitución neta de las pensiones en países de la OCDE (2016)



Fuente: (OCDE, 2019^[8]), "Net pension replacement rates" (indicador), <https://doi.org/10.1787/4b03f028-en> (consultado el 5 de agosto de 2019).

En comparación con otros estados de México, Sonora todavía no define tasas mínimas y máximas de restitución de las pensiones con base en un salario claramente establecido (19 leyes estatales cumplen esta condición, mientras que siete definen una tasa máxima) y aún debe establecer una edad razonable para el retiro (solo cuatro estados del país permiten a los trabajadores retirarse a una edad comprendida entre 53 y 57 años; 13 estados han fijado una edad mínima de entre 63 y 65 años).

Fuente: Información proporcionada por el ISSSTESON.

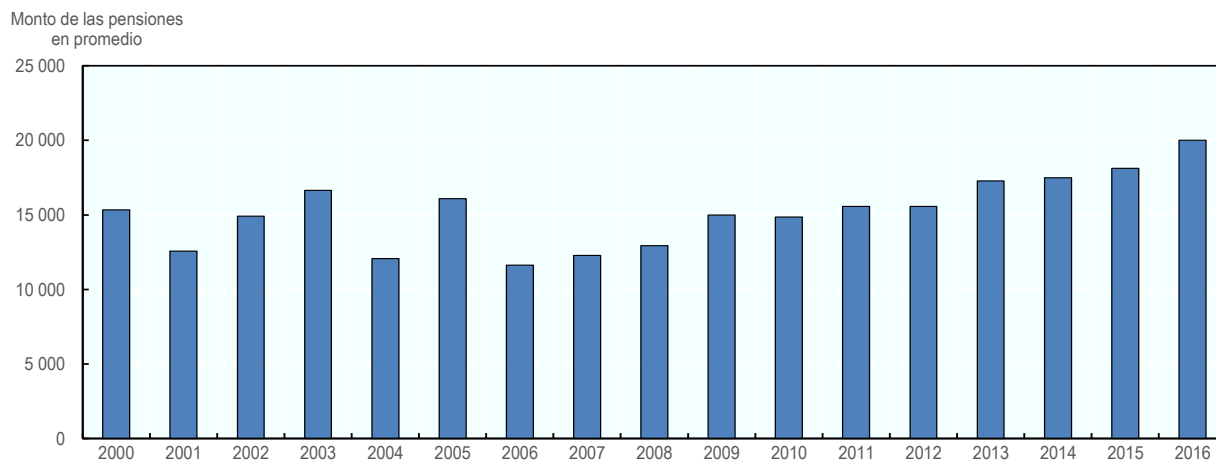
Por otra parte, la base salarial para el cálculo de las pensiones por parte del ISSSTESON también está resultando problemática. La Ley 38 no da una definición clara de la base salarial sobre la que se determinan las pensiones, lo que ocasiona que estas se calculen de maneras distintas para los afiliados. Los municipios en ocasiones reducen los salarios de sus trabajadores cuando los declaran al ISSSTESON y al estado de Sonora. Como las pensiones se determinan con base en el salario declarado, la mayoría de las pensiones son en realidad una fracción de lo que deberían ser si se usara el salario real para determinarlas. Las auditorías del ISSSTESON a las determinaciones de pensiones muestran que los errores de cálculo son comunes, y se cometen no solo por falta de claridad legal sobre la determinación de las pensiones, sino porque los trabajadores del estado a menudo no están reconocidos en los registros oficiales. Esto ha tenido consecuencias costosas: el ISSSTESON ha estado implicado en 129 juicios de reajuste de pensiones —todos los cuales ha perdido—, en que los pensionistas exigen mayores pagos con base en sus salarios reales. Según documentos facilitados por el ISSSTESON, estas quejas ya le han costado al instituto MXN 143 millones (Altavista Soluciones, 2016^[3]).

Asimismo, el ISSSTESON depende de un frágil sistema de verificación de datos para determinar las pensiones. Aunque la Ley 38 otorga al instituto facultades legales para exigir datos e informes pertinentes para cumplir sus funciones, no le da atribuciones para verificar los registros contables. Así, la base para determinar las pensiones no siempre es precisa, y los cálculos con frecuencia se basan en cualesquier dato de que se disponga y no en los más exactos, lo que también ha favorecido los juicios de reajuste de pensiones.

Los problemas mencionados hasta aquí han contribuido a encarecer la nómina del ISSSTESON a un grado insostenible para el instituto. Documentos facilitados por el ISSSTESON indican que la nómina

mensual de los pensionistas ha crecido a un ritmo constante en los tres últimos años. En enero de 2014 alcanzó los MXN 128 millones, y en diciembre de 2016 era de MXN 192 millones, lo que representa un aumento de 50% (MXN 64 millones). Además de las fallas descritas anteriormente, esta discrepancia también es explicable por el aumento de los montos de las pensiones. La pensión media en 2014 era de MXN 17 480, mientras que en 2016 alcanzó los MXN 20 006. Lo anterior se complica aún más a medida que el número de pensionistas sigue aumentando cada mes: en enero de 2014 había 10 750 pensionistas, y en diciembre de 2016 el número ascendió a 13 000. Las gráficas 1.6 y 1.7 ilustran la evolución de las tasas de las pensiones y el número de pensionistas a partir del año 2000.

Gráfica 1.6. Evolución del monto de las pensiones en promedio, en MXN (2000-16)



Fuente: Información facilitada por el ISSSTESON.

Gráfica 1.7. Evolución del número de pensionados (2014-16)



Fuente: Información facilitada por el ISSSTESON.

La evolución de los trastornos de salud también ha comprometido la sostenibilidad del ISSSTESON. La información facilitada por el instituto indica que, a medida que aumenta la esperanza de vida, la naturaleza de las enfermedades que más atendió el ISSSTESON de 1985 a 2016 evolucionó de trastornos curables y pasajeros —en aquel entonces más difíciles de tratar que hoy en día— a padecimientos más complejos,

permanentes o crónicos. Enfermedades como el sarampión y el paludismo, por ejemplo, fueron comunes hasta principios de los años noventa, mientras que las afecciones cardiovasculares crónicas y la obesidad se han vuelto más prevalentes durante la última década (ISSSTESON, 2017^[9]). Algunos padecimientos, como las infecciones respiratorias, la diabetes, la hipertensión y la neumonía, en cambio, se han mantenido constantes desde 1985. El cambio de la naturaleza de los trastornos de salud y la consiguiente adopción de tratamientos a largo plazo ha impuesto una carga financiera más pesada al ISSSTESON.

En suma, la estructura de ingresos y gastos del ISSSTESON muestra una grave discrepancia. Mientras que el ingreso está determinado únicamente por el número de empleados públicos a quienes el instituto presta servicios, el gasto está determinado no solo por el número de empleados públicos, sino también por el de pensionistas, así como por el estado de salud de ambos grupos. Con una mayor esperanza de vida, y por lo tanto con más demanda de pensiones y servicios de salud, esta desproporción entre el ingreso y el gasto se intensificará cada vez más. La solución más práctica a este problema es transformar el sistema de pensiones en un esquema de aportaciones definidas en el que los trabajadores ahorran para su retiro en cuentas individuales. Esto disminuiría considerablemente el gasto.

1.2.2. Problemas operativos institucionales

Además de los problemas estructurales, las operaciones administrativas del ISSSTESON han contribuido a su debilidad financiera. La misión investigadora reveló que el instituto, en el que hay 3 302 empleados, no funciona conforme a una administración basada en el desempeño. Por el contrario, parece que la concesión de beneficios y bonos se produce independientemente de una vigilancia sistemática del desempeño y los resultados. Al parecer, los beneficios por puntualidad y asistencia, por ejemplo, son normales, mientras que los trabajadores sindicalizados reciben beneficios aún más considerables. Entre ellos se cuentan vales de despensa, primas de antigüedad, incentivos médicos, apoyo económico para el transporte, becas completas para estudios de grado y posgrado, incentivos trimestrales y anuales, bonos por años de servicio, bono anual y primas por aniversario de sindicalización. La nómina mensual de MXN 87 millones, de por sí costosa, se encarece aún más con estos beneficios.

1.2.3. Problemas de liderazgo y coordinación

Las reuniones durante la visita de la misión investigadora revelaron que cuatro instituciones clave del estado —la Oficina del Gobernador, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Contraloría General y el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF)— reconocen que mejorar la arquitectura financiera del ISSSTESON debe tener la máxima prioridad en la agenda del gobierno. Estas entidades consideran que la situación del instituto está entre las tres principales preocupaciones para el estado de Sonora. El ISSSTESON y dichas instituciones han iniciado un proceso de conversaciones y colaboración para encontrar el camino a la recuperación. Se trata de un avance positivo que debe mantenerse; la cohesión y la colaboración estrecha serán esenciales cuando llegue el momento de impulsar la reforma integral.

Como se ha dicho, las reformas orientadas a allanar el camino para la estabilidad financiera pueden encontrar resistencia, principalmente por parte de los sindicatos y los trabajadores sindicalizados, así como de empleados del ISSSTESON. Prever un gran esfuerzo para hacer frente a la oposición y prepararse debidamente también será decisivo a la hora de impulsar una reforma de gran alcance. Además, el instituto debe esperar importantes discusiones con el poder judicial en la medida que siguen presentándose juicios de ajuste de pensiones y beneficios.

1.2.4. Problemas de observancia

Como se ha dicho, uno de los problemas fundamentales que afectan la solvencia del ISSSTESON es su sistema de recaudación de recursos, particularmente de los municipios y otras instituciones públicas locales. Una posibilidad para garantizar que estos actores se mantengan al día en el pago de sus

obligaciones al ISSSTESON es tomar una decisión por la cual el instituto podría dejar de prestar servicios a los afiliados. Esto presionaría a las autoridades locales para que cumplan sus obligaciones de pago al ISSSTESON. Lo anterior debe ir de la mano con una estrategia de comunicaciones que explique a los afiliados la urgencia que hay detrás de estas medidas y las desastrosas consecuencias de no hacer nada.

Propuestas de acción

Las principales debilidades del ISSSTESON pueden atribuirse a dos problemas centrales: una estructura financiera-administrativa fallida, en particular por lo que toca a las pensiones, y una operación que pudiera ser más eficiente, es decir la posibilidad de hacer más con menos y tomar decisiones con base en generar valor por el dinero. Esta sección hará recomendaciones puntuales que atienden estos problemas a fin de perfeccionar la arquitectura financiera del ISSSTESON. Las recomendaciones están divididas en una sección sobre la reforma integral de la estructura del ISSSTESON y otra sobre las modificaciones a corto plazo para aliviar la situación financiera del instituto.

Una reforma integral de la estructura financiera-administrativa del ISSSTESON

Reestructurar el esquema de pensiones del ISSSTESON es no solo necesario, sino urgente. Entre las medidas que se proponen para atender esta necesidad están:

- Aumentar la edad efectiva de retiro: en 2014, la edad de jubilación en los países de la OCDE era cercana a los 64 años para los hombres y 63 años para las mujeres, y la edad de retiro en México es de 65 años. Sin duda, el ISSSTESON se beneficiaría si buscara atenerse a las prácticas nacionales e internacionales.
- Aumentar los años requeridos de cotización: no todos los países de la OCDE han establecido un número mínimo de años de cotización como requisito para retirarse con derecho a pensión. Mientras que Sonora requiere 30 y 28 años para los hombres y las mujeres, respectivamente, países como Bélgica o Alemania —tienen requisitos mínimos de cotización de 45 años— y Luxemburgo, Canadá y España, tienen un lapso obligatorio medio de cotización de 39 años. Aumentar el número de años de cotización requeridos podría equiparar al ISSSTESON con un fondo de pensiones más fuerte para sostener a los pensionistas actuales y futuros.
- Revisar el cálculo de la pensión estableciendo una base salarial clara; esto supone evaluar cuál sería ese salario y expresarlo en la ley sin ambigüedad.
- Establecer techos para las tasas de restitución de las pensiones: como ilustra la gráfica 1.5, la tasa neta de restitución de las pensiones en los países de la OCDE es en promedio de 63.2%, y en México, de 28.4%. La tasa de 100% de Sonora ha demostrado que es excesiva y representa una clara desviación de las prácticas internacionales y nacionales.

Modernización y normalización del sistema de cobro

El instituto podría adquirir mayor resiliencia financiera fortaleciendo su capacidad para recaudar recursos, lo que podría hacerse estableciendo un sistema común de transferencia de fondos para todas las instituciones públicas. En este esfuerzo se debe incluir la consolidación de un mecanismo de comunicación transparente en el que cada parte sepa las cantidades que debe. Cuando estas partes se atrasan en el pago de sus obligaciones, el instituto debe suspender los servicios de salud y las pensiones a los trabajadores afiliados. Para ello se recomienda la creación de un esquema de sanciones y responsabilidades en el que la falta de cumplimiento esté vinculada claramente a una

sanción bien definida y proporcional. Este esquema debe construirse en torno al principio de que la falta de cumplimiento por parte de las entidades locales tiene consecuencias serias para el estado de Sonora y para todos los servidores públicos del estado.

Canalización de los ahorros para pensiones a cuentas individuales

Mantener un fondo de pensiones independiente y productivo es de particular importancia dada la carga que el esquema de pensiones representa para el ISSSTESON. Tal como está ahora, funciona más como una herramienta para retener recursos que como un fondo de inversión. Como las proyecciones indican que la demanda seguirá aumentando, es importante que las estructuras normativas del ISSSTESON se reformen para permitir que estos recursos se inviertan. Lo anterior podría hacerse transformando el sistema de pensiones en un esquema de fondos de cotizaciones definidas, en el que los trabajadores ahorran e invierten para sus propias pensiones en cuentas individuales. El recuadro 1.6 describe cómo el ISSSTE adoptó el esquema recomendado y convirtió el fondo de pensiones del instituto en una institución autónoma que compite en condiciones de mercado por las mejores tasas de restitución.

Segmentar las principales funciones del ISSSTESON

Llevar un control más estricto de las finanzas del ISSSTESON exigiría una reforma a fin de crear presupuestos independientes y órganos descentralizados para cada uno de sus servicios. En condiciones ideales, el instituto debe volver a sus funciones centrales: las pensiones y el cuidado de la salud.² Cada función debe tener el control absoluto de sus finanzas, y el gasto de cada una debe estar directamente relacionado con su ingreso. El estado cubriría cualquier déficit en vez de recurrir al presupuesto de otra función. Esto fomentaría no solo más eficiencia, sino mayor rendición de cuentas.

Modificaciones a corto y mediano plazos para aliviar la situación financiera del instituto

Mitigar la deuda presente y futura del ISSSTESON

Una solución para aliviar la deuda del ISSSTESON hacia los proveedores sería subrogarla a la Secretaría de Hacienda del estado. El ISSSTESON quedaría relevado de sus obligaciones hacia los proveedores, y ellos a su vez podrían reanudar su participación en los procesos de licitación del instituto, lo que los volvería más competitivos. La deuda de la Secretaría de Hacienda del estado hacia el ISSSTESON quedaría parcialmente saldada con esta subrogación.

Otra posible solución para aligerar algunas obligaciones financieras del ISSSTESON sería negociar las pensiones anticipadas voluntarias. El instituto podría liquidar las pensiones vitalicias en una sola exhibición a una tasa menor que si las pagara a plazos.

Establecer planes financieros factibles a corto y mediano plazos

Es importante que la Secretaría de Hacienda del estado cumpla con los pagos establecidos en el convenio para saldar la deuda heredada. Aunque la secretaría reconoce su deuda hacia el ISSSTESON, es esencial que se realice el pago de la deuda heredada y evitar cualquier adeudo futuro. Este pago podría condicionarse a un estudio del desempeño de la estructura y la eficiencia operativas del ISSSTESON, lo que presionaría al instituto para que mejore su administración.

Optimizar la contratación pública y la prestación de servicios en materia de atención de la salud

Las reuniones con proveedores y directivos de administración médica del ISSSTESON revelaron que la contratación de bienes y servicios médicos a menudo se hace por medio de adjudicaciones directas, lo que implica altos costos. Varios factores pueden incidir en esta recurrencia a las adjudicaciones

directas, como son una deficiente planeación o el hecho de que los proveedores no realicen el surtido requerido en respuesta a la falta de pago por el Instituto. Una solución sería ampliar la recurrencia al alquiler o adquisición de servicios privados.³ La competencia entre estos permitiría que los precios fueran más bajos.

Reestructurar la eficiencia operativa y una administración que reduzca los costos

Una reforma integral de la estructura financiera, las fuentes de ingresos y el gasto del ISSSTESON no bastaría para sanear las finanzas del instituto. También es de vital importancia una evaluación minuciosa de la eficiencia operativa y la administración de los recursos dentro del instituto. Entre los elementos que han de considerarse están:

- **Reestructurar el esquema de beneficios de los trabajadores del ISSSTESON para reducir los gastos:** aunque es importante mantener los beneficios básicos otorgados por ley, no se deben conceder beneficios adicionales en tanto no se realicen cuidadosas evaluaciones del desempeño y la productividad.
- **Reducir o eliminar los trámites burocráticos innecesarios:** es necesario evaluar de qué manera la aplicación de competencias tecnológicas y organizativas podría aumentar la eficiencia del instituto. Por ejemplo, la implementación de la firma electrónica sería más eficiente y conllevaría un ahorro importante en impresión, papel y consumibles. Estas mejoras podrían aplicarse en áreas como la contratación pública y los recursos humanos, por ejemplo.
- **Estandarizar, actualizar y difundir manuales de operación para cada área:** el ISSSTESON podría volverse más eficiente si estableciera una metodología común para sus operaciones. El actual proceso de rediseño institucional, que implica la elaboración de nuevos manuales de organización, abre la oportunidad para avanzar en esta recomendación.
- **Establecer operaciones más transparentes (por ejemplo, pagos a proveedores, contribuciones de instituciones afiliadas, etc.):** esto no solo aumentaría la eficiencia, sino que contribuiría a establecer relaciones más sólidas con los proveedores, las instituciones afiliadas, los empleados del estado y los pensionistas.

El recuadro 1.5 ilustra un caso exitoso de reforma de pensiones que podría ser útil para el ISSSTESON.

Recuadro 1.5. Chile: Reforma integral de un sistema de pensiones

En 1981 Chile sustituyó su sistema de pensiones de un plan de reparto de beneficios definidos por un régimen de fondos de cotización definida administrado por empresas privadas, en el que las aportaciones de los trabajadores son administradas por empresas especializadas, las administradoras de fondos de pensiones (AFP). Este cambio se consideró revolucionario y muchos países que tenían sistemas inviables de pensiones, especialmente en América Latina, intentaron reproducirlo.

Aunque el nuevo modelo ayudó a desarrollar los mercados de capital y promovió un periodo de crecimiento sostenido en Chile, la realidad demostró que el modelo estaba lejos de la expectativa: excluía componentes esenciales de la seguridad social, como el alivio de la pobreza y la desigualdad de género, y exigía una costosa maquinaria administrativa.

Ante tal situación, la reforma de pensiones fue una de las principales promesas de campaña de Michelle Bachelet. Poco después de haber sido electa como presidente, en marzo de 2006 se estableció el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de Pensiones (CAPRP), o Comisión Marcel. La finalidad era crear un espacio de debate abierto y diverso que pudiera sentar las bases de una propuesta de reforma integral. El CAPRP realizó más de tres meses de trabajo en los que se animó a actores tales como expertos internacionales y nacionales, representantes de organizaciones de trabajadores y grupos de mujeres, pensionistas, empresas, institutos de investigación, académicos y profesionales independientes a dar a conocer sus experiencias y peticiones de reforma al sistema de pensiones. En julio se presentó un informe de las sesiones, y en diciembre se presentó un proyecto de reforma al Congreso.

La reforma, puesta en marcha en 2008, modificó dos de los principales pilares del esquema de pensiones: añadió un elemento de beneficios no contributivos para el alivio de la pobreza y la desigualdad, e ideó mecanismos de subasta para que las AFP redujeran los cargos administrativos. Aunque persisten algunos problemas preocupantes como las pensiones bajas y la cobertura deficiente —y han suscitado nuevas exigencias de reforma—, la reforma de 2008 integró con éxito los componentes sociales y racionalizó los procedimientos administrativos.

La reforma de pensiones de 2008 en Chile triunfó por varias razones. Ante todo, fue un proceso incluyente en el que participaron muchas voces e intereses, lo que mejoró la calidad de las políticas públicas y creó un amplio consenso sobre los beneficios de la reforma. En segundo lugar, fue un proceso transparente con una estrategia de comunicación eficaz. Las partes interesadas entendían la necesidad de la reforma y se las animó a participar en la propuesta de soluciones. En tercer lugar, representó un esfuerzo democrático en el que las autoridades conocían la complejidad del asunto. Un liderazgo sostenido aseguró la cohesión, y ganó el tiempo necesario para que su esfuerzo fuera integral y sostenible.

Fuente: (Barr and Diamond, 2016^[10]), "Reforming pensions in Chile", *Polityka Społeczna*, núm. 1, 2016, pp. 4-9, <https://www.ipiss.com.pl/?lang=en>, (consultado el 15 de agosto de 2017).

Recuadro 1.6. El ISSSTE en México: Un fondo de pensiones independiente

El esquema de pensiones para los servidores públicos de México, regulado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), mantuvo hasta no hace mucho la misma estructura que cuando se creó en 1959. A medida que se producían transformaciones demográficas, económicas y sociales, este esquema —basado en un plan de reparto de beneficios definidos— empezó a ejercer presión sobre la solvencia financiera del ISSSTE.

En 2007 el Congreso aprobó una reforma a la Ley del ISSSTE, que cambió el esquema de pensiones por un plan de fondos de cotizaciones definidas. Este cambio significaba que los trabajadores aportarían a sus ahorros para pensiones por medio de cuentas individuales, en vez de financiar las de los actuales pensionistas. Estos recursos se acumularían en Pensionisste, una nueva entidad creada dentro del ISSSTE para administrar e invertir los ahorros del fondo de pensiones. Esta entidad actuaría como administradora de fondos para el retiro (Afore) y competiría con las privadas para ofrecer las mejores condiciones del mercado y las tasas de restitución más atractivas.

En 2015 la Ley del ISSSTE volvió a reformarse para hacer de Pensionisste una empresa paraestatal con independencia administrativa, operativa y financiera respecto del ISSSTE. Aunque Pensionisste se convertía así en un órgano descentralizado, seguiría siendo una entidad pública sujeta a supervisión. Además, sus operaciones también estarían sujetas a la normativa de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), que supervisa el funcionamiento de las Afores.

Un Pensionisste independiente basado en cotizaciones individuales significaba:

- Una normativa más rigurosa: el Pensionisste se convirtió en una entidad muy regulada en los sistemas tanto público como privado. Esto garantizaba no solo mayor productividad, sino transparencia y rendición de cuentas.
- Mayor eficiencia: Pensionisste empezó a depender de qué tan estratégicamente administraba sus recursos, en vez de depender de las aportaciones del presupuesto federal.
- Mayor estabilidad: la posibilidad de invertir los ahorros individuales con base en la competencia del mercado garantizaba más rendimientos y por lo mismo más productividad para el Pensionisste. Esto a su vez promovía la estabilidad del esquema de pensiones.

Fuente: (Gobierno de México, 2015^[11]), “Diez cosas que debes saber sobre la Reforma a la Ley del ISSSTE”, www.gob.mx/gobmx/articulos/diez-cosas-que-debes-saber-sobre-la-reforma-a-la-ley-del-issste, (consultado el 15 de agosto de 2017).

Lectura adicional

OCDE (2015), *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264218512-en>.

Bibliografía

- Altavista Soluciones (2016), “Informe sobre el Análisis de la Estructura Financiera del ISSSTESON”, *internal working document*, Sonora. [3]
- Barr, N. and P. Diamond (2016), “Reforming pensions in Chile”, *Polityka Społeczna*, Vol. 2016/1, pp. 4-9, <https://www.ipiss.com.pl/?lang=en> (consultado el 15 de agosto de 2017). [10]
- Gobierno de México (2015), *Diez cosas que debes saber sobre la Reforma a la Ley del ISSSTE*, <https://www.gob.mx/gobmx/articulos/diez-cosas-que-debes-saber-sobre-la-reforma-a-la-ley-del-issste> (consultado el 15 de agosto de 2017). [11]
- ISSSTESON (2019), “Firman Hacienda e ISSSTESON convenio para pago de adeudo heredado”, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, Sonora, <http://www.isssteson.gob.mx/index.php/articulos/ver/970>. [2]
- ISSSTESON (2017), “Veinte principales causas de enfermedad por grupo de edad 1985-2016”, *internal working document*, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, Sonora. [9]
- OCDE (2019), *Net pension replacement rates* (indicator), <https://dx.doi.org/10.1787/4b03f028-en> (consultado el 12 de agosto de 2019). [8]
- OCDE (2017), “3.8. Current retirement age in 2016 for a person who entered the labour force at age 20”, in *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en. [6]
- OCDE (2016), *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, Edición 2015, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264258167-es>. [4]
- OCDE (2016), *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México 2015*, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, México, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264250017-es>. [1]
- OCDE (2015), “Years of contribution or residence required for basic pensions”, in *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en. [7]
- Sin Embargo (2013), “INEGI señala que es de 75 años la esperanza de vida en Sonora”, <http://www.sinembargo.mx/01-11-2013/802618> (consultado el 1 de octubre de 2017). [5]

Notas

¹ Aunque el ISSSTESON no es una empresa pública, las *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas* son útiles para ilustrar el papel que puede desempeñar la Junta Directiva del ISSSTESON.

² El reporte *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México 2015* incluso recomienda que las instituciones de seguridad social para pensiones y servicios de salud se separen claramente, tanto en el aspecto legal como en el financiero.

³ Actualmente ISSSTESON arrenda equipos médicos para servicios de salud. Además, se subrogan servicios médicos y de hospitalización en sectores donde no se cuenta con dichos servicios.

Anexo 1.A. Lista de servicios que presta el ISSSTESON

Cuidado de la salud	<p>Los servicios de salud en el ISSSTESON se prestan según tres grados de complejidad. El primer grado comprende servicios dentales básicos, pruebas de laboratorio y radiografías. El segundo incluye consultas, hospitalización general (especialidades como pediatría, ginecoobstetricia y medicina interna); pruebas especiales de laboratorio, ultrasonidos y radiografías con medios de contraste. Por último, el tercer grado comprende hospitalizaciones de alta especialidad, cirugía cardiovascular, hemodiálisis, tomografías axiales computarizadas, neurocirugía, pruebas complejas de laboratorio, radioterapia, angiografías coronarias y pruebas de medicina nuclear.</p> <p>Entre otros servicios que se prestan están: marcapasos, stents, estudio de electrofisiología, válvula cardíaca, litotripsia extracorpórea, densitometría ósea, prótesis ortopédicas, sistemas externos de audición, lentes intraoculares, lentes de contacto, anteojos convencionales, cirugía oftalmológica con láser, ortodoncia, guarda dental, tomografía de ojo, esplenectomía con rayos X, injertos de tejido ocular, cirugía bariátrica, globo intragástrico, órtesis y cirugía endoscópica con láser.</p>
Pensiones	Retiro; retiro por edad avanzada; pensión por incapacidad; pensión por viudez del pensionista; pensión por viudez de un afiliado activo; pensión por orfandad; pensión para padres que dependen económicamente de un hijo que muere; pensión por accidente de trabajo o enfermedad ocupacional.
Préstamos	Préstamo para vivienda. Préstamo para vivienda a través del FOVISSSTESON (Fondo de Vivienda del ISSSTESON); préstamos a corto plazo; préstamos personales para muebles; préstamos personales para vehículos; daños liquidados.
Cultura y recreación	Becas SUEISSSTESON (Sindicato Único de Empleados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora) y SUTSPES (Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Sonora) para hijos de trabajadores, trabajadores que estudian e hijos de pensionistas; becas para estudios de grado para afiliados al SUEISSSTESON; promoción y apoyo económico para deportes con el SUEISSSTESON y el SUTSPES; víveres para bebés o afiliados del SUEISSSTESON, SUTSPES y SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) Sección 54; apoyo económico en becas para hijos de trabajadores del SITISSSTESON (Sindicato Independiente de los Trabajadores del ISSSTESON).
Casas club	Talleres, eventos y viajes para pensionistas en las localidades de Hermosillo, Ciudad Obregón, Nogales y San Luis Río Colorado.

2 Hacia una contratación pública sostenible y eficiente en el ISSSTESON

Este capítulo analiza el grado de coordinación que hay entre las diferentes unidades compradoras del ISSSTESON y opciones para mejorar la comunicación y el intercambio de información entre ellas. Evalúa también la recurrencia a excepciones a la licitación pública y argumenta el limitar su uso con el fin de permitir la competencia y mayor eficiencia en las contrataciones del instituto. Además, este capítulo describe los mecanismos utilizados para obtener información de los mercados y sugiere la necesidad de fortalecer las actividades de investigación de mercados en el instituto. Asimismo, trata diferentes alternativas para mejorar la eficiencia de las contrataciones del ISSSTESON, incluyendo la simplificación de procesos, la estandarización de documentos de licitación y el uso de herramientas alternativas, como la contratación centralizada y los contratos marco. Finalmente, evalúa el grado de diálogo que el instituto mantiene con proveedores y propone alternativas para un diálogo constructivo, manteniendo salvaguardas a la integridad.

Las limitaciones presupuestales constituyen uno de los obstáculos más importantes para que el ISSSTESON pueda llevar a cabo actividades eficientes de contratación pública. La principal amenaza para la estabilidad financiera del instituto radica en que las aportaciones de los afiliados no se hacen directamente al ISSSTESON, sino a la Secretaría de Hacienda del estado. Debido a los problemas de solvencia que el estado de Sonora enfrentó, la Secretaría de Hacienda retenía sistemáticamente estos pagos y no los entregaba al ISSSTESON o los entregaba solo en parte, y en todo caso con considerables atrasos. En resumen, la falta de acceso pleno del ISSSTESON a las aportaciones de los beneficiarios (que constituyen la mayor parte de sus ingresos) es la causa más importante de que el instituto no pueda pagar a tiempo a sus proveedores, lo que favorece el incumplimiento de los contratos por parte de estos y desincentiva su participación en los procedimientos de licitación del instituto. Además, es probable que la propia cobertura de servicios de salud que el ISSSTESON presta resulte excesiva para su limitado presupuesto.

Estas deficiencias presupuestales constituyen en la práctica un obstáculo para los esfuerzos del ISSSTESON de concebir e implementar prácticas y políticas eficientes de contratación pública. En consecuencia, cualquier análisis de la contratación pública del ISSSTESON está condicionado a la situación presupuestal del instituto, y la eficacia de las recomendaciones que se dan más adelante al respecto dependerá de la medida en que se mitiguen las restricciones presupuestales a las que está sujeto el ISSSTESON.

En el momento de la visita de la misión investigadora, no se había adoptado estrategia ni visión alguna para guiar las actividades de contratación pública del ISSSTESON, y tampoco había planes para formularlas en el futuro próximo.

2.1. La eficiencia de los procesos de contratación pública del ISSSTESON

2.1.1. El ISSSTESON podría integrar o coordinar más a las distintas entidades de contratación

Como se dice en el Capítulo 5, la fuerza de trabajo de contratación pública del ISSSTESON, dentro de la Unidad de Licitaciones, está adscrita a la Subdirección de Servicios Administrativos del instituto, la cual comprende tanto el Departamento de Licitaciones como el Departamento de Adquisiciones. El Departamento de Licitaciones es responsable de administrar los procedimientos de licitación pública (incluidas las licitaciones restringidas), mientras que el Departamento de Adquisiciones gestiona las adjudicaciones directas.¹ Las responsabilidades de los funcionarios públicos están establecidas en el Reglamento Interior del ISSSTESON, mientras que cada una de las distintas unidades administrativas que participan en el proceso de contratación tiene un manual de procedimientos propio. El manual de procedimientos aplicable a la Subdirección de Servicios Administrativos está disponible en línea (Secretaría de la Contraloría General, Gobierno del Estado de Sonora, 2016_[11]).

Además de la Unidad General de Contrataciones, cada hospital del ISSSTESON tiene un órgano descentralizado de adquisiciones. Cuando estos órganos requieren bienes o servicios, presentan una solicitud al Departamento de Licitaciones o al almacén del ISSSTESON. Si el artículo solicitado no puede adquirirse mediante alguno de estos dos canales, el hospital lo compra por sí mismo mediante un procedimiento de adjudicación directa. Sin embargo, no hay ningún instrumento escrito que *delimite* las competencias entre los hospitales y la Unidad General de Contrataciones. Cabe señalar que, si bien en la práctica las facultades de estos órganos descentralizados de contrataciones están circunscritas a compras menores y urgentes, este tipo de adquisiciones constituye una proporción considerable del gasto total del instituto, como se mostrará con más detalle en este capítulo.²

El siguiente cuadro muestra una lista de las unidades de contratación del ISSSTESON y sus respectivas ubicaciones:

Cuadro 2.1. Localización de las unidades de contratación del ISSSTESON

Unidad de contratación	Sede	Ciudad
Departamento de Proveduría	Edificio del ISSSTESON	Hermosillo
Contratación Hospital Guaymas	Hospital Clínica Guaymas	Guaymas
Contratación Centro Médico Dr. Ignacio Chávez	Hospital Centro Médico Dr. Ignacio Chávez	Hermosillo
Contratación Hospital Adolfo López Mateos	Hospital Lic. Adolfo López Mateos	Ciudad Obregón
Contratación Clínica Nogales	Clínica Hospital del ISSSTESON Nogales	Nogales

Fuente: Información facilitada por el ISSSTESON.

Las distintas unidades de contratación no están coordinadas de manera formal. El ISSSTESON podría considerar la conveniencia de integrar estos órganos (por ejemplo, fusionando el Departamento de Licitaciones con el de Adquisiciones), o establecer procedimientos específicos de coordinación entre ellos si la fusión no es una opción factible, para garantizar que los planes de contratación se debaten entre el nivel central y las distintas dependencias adquirentes.³ Así, el instituto podría garantizar que todas sus dependencias tienen en cuenta y aprovechan la información, la pericia y las lecciones aprendidas con estas prácticas de contratación, y que se minimizan los costos operativos de dichas estrategias para las distintas unidades. Además, esta coordinación podría asegurar que las adquisiciones se agregan cuando es necesario, para evitar la fragmentación y el uso consiguiente de la adjudicación directa, como se tratará con más detalle en este capítulo.

En este contexto, el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (Comité de Adquisiciones) del ISSSTESON podría ser decisivo. El Comité de Adquisiciones está presidido por el director general del ISSSTESON; la Secretaría Ejecutiva está encabezada por el jefe del Departamento de Licitaciones, y entre sus miembros se cuentan los titulares de la Subdirección de Finanzas del instituto, la Subdirección de Servicios Administrativos, la Subdirección de Servicios Médicos y el Departamento de Proveduría. El titular de la Unidad Jurídica del instituto, el del Órgano Interno de Control y un representante de la Secretaría de Hacienda del estado participan en el Comité de Adquisiciones en calidad de asesores, pero no tienen derecho a voto.

Entre las atribuciones del Comité de Adquisiciones están las siguientes:

- Aprobar las políticas, los reglamentos y las directrices sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios;
- Analizar y emitir opiniones sobre la formulación y actualización de los programas y presupuestos de contratación pública, con base en la información entregada obligatoriamente por las distintas unidades administrativas acerca de sus requerimientos;
- Autorizar las excepciones para abrir procedimientos de licitación conforme a la ley aplicable;
- Emitir opiniones sobre los procedimientos de contratación, hacer recomendaciones orientadas a evitar el incumplimiento de las disposiciones legales o administrativas, y
- Decidir sobre cuestiones de contratación no previstas en la ley aplicable.

Como las facultades del Comité de Adquisiciones no están limitadas, podrían ampliarse para incluir la coordinación y la integración de las tareas necesarias para el logro de los objetivos antes descritos.

Al coordinar e integrar tareas, el ISSSTESON actuaría de conformidad con la recomendación de la OCDE de racionalizar el sistema de contrataciones públicas y sus marcos institucionales (OCDE, 2015^[2]). En

este contexto, la OCDE alienta a los países que han seguido la recomendación a evaluar los procedimientos e instituciones existentes para identificar duplicidades de funciones, segmentaciones ineficientes y otras causas de dispendio. La OCDE aconseja, en la medida de lo posible, crear un sistema de contratación pública más orientado al servicio, en torno a procesos de contratación y flujos de trabajo eficientes y eficaces.

2.1.2. El ISSSTESON podría maximizar el uso del procedimiento de licitación pública y limitar las excepciones

El ISSSTESON puede adoptar la regla de contratar los bienes, servicios y obras públicas que requiera por medio de procedimientos de licitación abierta. Sin embargo, el instituto puede usar los esquemas de concurso de invitación a cuando menos tres proveedores o adjudicación directa en los casos de excepción descritos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal de Sonora. Por ejemplo, el artículo 19 de la ley prevé una excepción al procedimiento de licitación abierta en caso de que el producto no se pueda obtener más que de una sola fuente debido a derechos de patente.

El artículo 26 de la Ley de Adquisiciones permite los procedimientos de adjudicación directa o concurso de invitación a cuando menos tres proveedores para las contrataciones que, consideradas individualmente, no excedan un límite específico establecido en el Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora, que se expide cada año fiscal. En él se enlistan los montos máximos de cada contrato que las autoridades podrán adjudicar de manera directa o por medio de concurso de invitación a cuando menos tres proveedores, dependiendo del presupuesto anual total autorizado a cada institución.

El artículo 54 del Decreto No. 107 que expide el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Año Fiscal 2017 prevé los siguientes montos máximos para la adquisición de bienes:

Cuadro 2.2. Montos máximos para la adquisición de bienes, 2017

Rango de presupuesto total anual autorizado a cada entidad (miles de MXN)		Monto que podrá adjudicarse de manera directa (miles de MXN)	Monto máximo de cada operación que podrá adjudicarse mediante el mecanismo de convocatoria a tres proveedores (miles de MXN)
De	A		
0	2 000	75	220
2 001	4 000	90	260
4 001	7 000	110	350
7 001	10 000	130	450
10 001	14 000	150	650
14 001	28 000	170	850
28 001	40 000	180	950
40 001	65 000	190	1 050
65 001	105 000	220	1 300
105 001	180 000	240	1 500
180 001	320 000	270	1 800
320 001	500 000	310	2 000
500 001	y más	350	2 500

Fuente: Información facilitada por el ISSSTESON.

En el caso de arrendamientos y servicios, los montos para el año fiscal 2017 se fijan como sigue:

Cuadro 2.3. Montos máximos para arrendamientos y servicios

Adjudicación directa	Licitación simplificada (convocatoria restringida)		Licitación abierta (según sea aplicable)
Hasta MXN 11 323	3 ofertas MXN 33 970.50	5 ofertas MXN 113 235	Desde MXN 33 970

Fuente: Información facilitada por el ISSSTESON.

Para las obras públicas, los montos máximos establecidos para 2017 son los siguientes:

Cuadro 2.4. Montos máximos para obras públicas

Obras públicas	Zona o región geográfica	Adjudicación directa	Convocatoria a tres proveedores	Licitación pública
	Todos los municipios	Hasta MXN 754 900	De MXN 754 900 a MXN 1 887 250	Desde MXN 1 887 250
Servicios relacionados con las obras públicas	Todos los municipios	Hasta MXN 301 960	De MXN 301 960 a MXN 754 900	Desde MXN 754 900

Fuente: Información facilitada por el ISSSTESON.

Aunque la Ley de Adquisiciones prohíbe dividir artificialmente los contratos para que se ajusten a los montos máximos, ni la ley ni su reglamento (Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal) dan descripción alguna ni ejemplos de lo que constituye la división artificial de contratos.

El artículo 27 permite la adjudicación directa de contratos en las situaciones que la justifiquen. Estas situaciones pueden consistir en que el orden social o la economía esté en peligro; por causas de fuerza mayor; cuando se adquieren bienes perecederos; en caso de que haya menos de tres proveedores capaces de suministrar el producto; en caso de que se haya terminado el contrato anterior para la adquisición del producto; en caso de que la adquisición se realice por medio de operaciones comerciales poco comunes, y cuando la adquisición se realiza con grupos urbanos marginados o rurales.

En la práctica, el procedimiento de adjudicación directa se usa no solo para las adquisiciones de bajo monto, sino para aquellas que no estaban planeadas ni incluidas en el Programa Anual de Adquisiciones.⁴ Además, los contratos también se adjudican directamente como medio provisional para satisfacer las necesidades a corto plazo mientras se llevan a cabo los procedimientos de licitación pública.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* (OCDE, 2015^[2]) aconseja usar por norma los procedimientos competitivos de licitación y limitar el uso de excepciones a esta regla. Esta recomendación está encaminada a aumentar la eficiencia, combatir la corrupción, optimizar la rentabilidad y promover la competencia. Las excepciones deben ser limitadas, estar predefinidas y exigir una justificación cuando se recurre a ellas. También deben estar sujetas a una supervisión adecuada.

Sin embargo, parece que el ISSSTESON hace un uso excesivo del mecanismo de adjudicación directa. Las adquisiciones urgentes son frecuentes. Es frecuente que distintas unidades compradoras presenten solicitudes urgentes para adquirir productos tales como material de curación.

El siguiente cuadro ofrece una perspectiva comparativa entre la regla y las excepciones al uso de los procedimientos de licitación abierta.

Cuadro 2.5. Uso de excepciones en los procesos de contratación pública del ISSSTESON (2011-15)

Método de contratación	Número de procedimientos (pedidos)						Monto de los contratos (millones de MXN)					
	2011	2012	2013	2014	2015	Total	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Licitación abierta	32	28	32	30	29	151	538	795	636	588	663	3 220
Concurso restringido	2	0	1	5	4	12	1.55	0	1.84	3.74	2.83	9.96
Adjudicación directa	12 401	11 359	11 691	12 053	12 130	59 634	233	215	234	263	352	1 297

Fuente: Información facilitada por el ISSSTESON.

Esta situación se debe principalmente a varios factores. Primero, las deficiencias del proceso de planeación de las contrataciones públicas podrían ser uno de los factores que obstaculizan los procedimientos de licitación pública y fomentan el uso de las adjudicaciones directas. Puede ser que las necesidades de suministros tiendan a subestimarse: según la experiencia del ISSSTESON, a menudo los productos adquiridos para todo un año se terminan varios meses antes de que transcurra ese periodo. En consecuencia, los artículos para los meses restantes tienen que adquirirse por adjudicaciones directas, con la reducción de la competencia y la disminución de la rentabilidad que el uso repetido de este método implica. La planeación de la contratación pública podría optimizarse con miras a evitar los sobrepuestos de las adquisiciones urgentes. En particular, la planeación del calendario de contrataciones podría garantizar que las licitaciones abiertas se realizan con suficiente anticipación para evitar la necesidad de recurrir a las adjudicaciones directas para cubrir las necesidades insatisfechas en los periodos de espera entre dos procedimientos de licitación.

En segundo lugar, como ya se dijo, ni la Ley de Adquisiciones ni su Reglamento contienen definición alguna de lo que constituye la división artificial de los contratos. En la práctica, parece que el ISSSTESON tiende a celebrar licitaciones públicas solo para aquellas necesidades cuyo monto puede preverse con relativa exactitud. Es común que haya medicamentos, materiales y equipos médicos que no se puedan anticipar en el programa anual o en los medicamentos autorizados en el cuadro básico, ya que responden a diagnósticos esporádicos o son para atender derechohabientes con patologías poco comunes. Cuando llega el momento en que estas necesidades se materializan, no se pueden satisfacer con una adquisición agregada por medio de un procedimiento competitivo, y se tienen que cubrir de manera individual mediante adjudicaciones directas. Es aconsejable que se emitan directrices para evitar esta situación o se implementen herramientas innovadoras para dar una solución a estos casos, como por ejemplo los contratos marco. En particular, las directrices deben subrayar que incluso las adquisiciones de bajo monto se deben agregar y licitar, en la medida de lo posible, cuando constituyen necesidades comerciales recurrentes que son previsibles en conjunto con referencia a determinado periodo, aunque el valor exacto de cada pedido no se pueda determinar por anticipado.⁵ Para tales casos específicos, los acuerdos marco podrían ser una solución que permitiría al ISSSTESON hacer pedidos más pequeños a los proveedores con poca antelación, al tiempo que se obtiene la rentabilidad de precios de contratos más grandes adjudicados por un procedimiento competitivo. Los acuerdos marco están previstos en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* (OCDE, 2015_[2]) como herramienta capaz de mejorar los procedimientos de contratación pública, reducir duplicidades y obtener mayor rentabilidad.

El ISSSTESON también ha señalado que su uso habitual de las adjudicaciones directas para satisfacer necesidades urgentes se debe no solo a una insuficiente planeación de la contratación pública, sino a la falta de recursos. Aunque las contrataciones se planeen, cuando no se han pagado, los distribuidores pueden quedarse sin fondos para adquirir los productos de los fabricantes, y quedan así imposibilitados para cumplir el contrato. En estos casos, el ISSSTESON se ve obligado a recurrir a las adjudicaciones directas y buscar a nuevos proveedores con los que esté menos endeudado. El instituto termina pagando un precio más alto como consecuencia de estas deficiencias. Los retrasos en los pagos también inhiben

la participación de los proveedores en los procesos de contratación, lo que ha derivado en la recurrencia de claves desiertas.⁶ Como ya se señaló, es esencial que el ISSSTESON garantice que las deficiencias presupuestales no le impiden pagar en tiempo y forma a los proveedores.

El ISSSTESON ya tiene mecanismos que le permitirían implementar estas medidas. Todos los años, las distintas unidades y almacenes requirentes del instituto elaboran una lista consolidada de productos que necesitan para el año siguiente y la presentan a la subdirección a la que pertenecen (dentro del área de Proveeduría del ISSSTESON) o al área de adquisiciones del hospital correspondiente (si la unidad requirente pertenece a un hospital). Las subdirecciones pertinentes tienen, pues, buenas posibilidades de implementar los principios descritos en esta sección, pues están encargadas de unificar, revisar y evaluar las listas que les presentan las distintas unidades. Las listas de productos solicitados que resultan de esta revisión se toman en cuenta para elaborar el Programa Anual de Adquisiciones.⁷

Este programa se elabora al mismo tiempo que el presupuesto de egresos. A medida que las distintas listas de productos se incorporan al Programa Anual de Adquisiciones, se incluyen en el presupuesto de egresos.

La Junta Directiva también está encargada de supervisar este proceso; autoriza el Programa Anual de Adquisiciones para presupuestarlo y lo entrega a la Subdirección de Servicios Administrativos, que entonces puede iniciar los correspondientes procedimientos de licitación abierta por medio del Departamento de Licitaciones. Estos órganos y las subdirecciones podrían aportar sus comentarios y un control adicional.

Además, varios órganos de control ya tienen atribuciones para vigilar la observancia de estos principios, garantizando que las adjudicaciones directas se realicen como medidas de verdadera excepción.

El Comité de Adquisiciones ya es responsable de dar seguimiento al número de adquisiciones que se hacen por el procedimiento de adjudicación directa, y supervisa la observancia de la ley aplicable en la elección de este procedimiento. A este respecto, las adjudicaciones directas siempre tienen que ser aprobadas por el Comité de Adquisiciones, conforme al artículo 27, fracción I, de la Ley de Adquisiciones. El Comité de Adquisiciones también debe autorizar el programa de contrataciones para adjudicaciones directas, cuyo valor se calcula mensualmente.

Asimismo, el Instituto Superior de Auditoría revisa si las adjudicaciones directas caen efectivamente dentro de las excepciones establecidas por la ley, mientras que el Órgano Interno de Control revisa los mismos parámetros; es decir, si las adquisiciones caen dentro de los montos máximos autorizados y si se justifican conforme a la ley. El presente estudio, que se realizó con base en datos del Sistema Electrónico de Compras (SIEC), cubre no solo el uso apropiado del criterio binario, sino también si los bienes pueden ser entregados con la urgencia necesaria.

Los instrumentos legales existentes también pueden apoyar la implementación de estos principios sin necesidad de reforma: las excepciones a los procedimientos de licitación abierta sin duda están permitidas, pero no son obligatorias, aunque se den las condiciones descritas en los artículos arriba mencionados.

2.1.3. El ISSSTESON podría mejorar sus mecanismos de conocimiento del mercado

Las investigaciones de mercado son un componente esencial de los procedimientos de contratación pública eficientes y eficaces, y ayudan a las entidades adquirientes a elaborar los procedimientos de contratación de modo que se optimice la rentabilidad de la operación.

El ISSSTESON no dispone de un mecanismo para efectuar estudios de mercado, sino que contrata a una empresa externa para que los elabore y, con base en ello, determinar el valor aproximado de la adquisición prevista y asignar un presupuesto a cada procedimiento de contratación.

Sin embargo, las investigaciones de mercado en el ISSSTESON se consideran un trámite administrativo; el instituto no tiene herramientas específicas y todavía debe desarrollar equipos internos de expertos para realizarlas, y la ley aplicable tampoco contiene disposiciones que indiquen de manera precisa cómo realizar un estudio de mercado. Para obtener información sobre los mercados, los funcionarios del ISSSTESON encargados de preparar especificaciones técnicas y determinar precios de referencia consultan datos históricos de precios del instituto y, en caso de no contar con precios de referencia o un estudio previo de mercado, se ponen en contacto con dos o tres empresas para obtener cotizaciones de precios.⁸

Recientemente se encomendó a un contratista externo la realización de investigaciones de mercado para el ISSSTESON, conforme al artículo 10 de la Ley de Adquisiciones, que autoriza al instituto a contratar asesores técnicos para que realicen investigaciones de mercado y mejoren el sistema de contratación para adquisiciones, arrendamientos y servicios. La empresa interviene una vez que se han definido los requerimientos, pero antes de que se redacten las convocatorias de licitaciones. La metodología que la empresa sigue consiste en revisar los precios y cotizaciones históricos, los precios vigentes en el mercado, las empresas que operan en el mercado pertinente y las reglas aplicables al producto en cuestión.⁹

Sin embargo, esta investigación de mercado más sofisticada no se lleva a cabo por norma en la mayoría de los procedimientos de contratación pública. En vez de ello, las investigaciones de mercado por lo general son asuntos que se atienden con premura, debido a la falta de tiempo destinado a realizarlas, y no hay plan alguno que garantice que se puede destinar suficiente tiempo para llevar a cabo una investigación de mercado adecuada: por norma, una vez definidos los requisitos técnicos, se espera que los funcionarios de contratación emitan una convocatoria a licitación casi de inmediato. Además, no hay cooperación entre las distintas áreas del ISSSTESON que contribuyen con las investigaciones de mercado.

El ISSSTESON podría valerse de personal y procedimientos especializados para llevar a cabo investigaciones de mercado más a fondo, que le permitan adquirir un conocimiento más completo del mercado, lo que resulta decisivo para que el instituto alcance la máxima rentabilidad. El ISSSTESON también podría fijar directrices para establecer los procedimientos de realización de investigaciones de mercado integrales, que cubran un número mínimo de fuentes además de precios históricos y cotizaciones de proveedores,¹⁰ incluido un diálogo permanente con otras entidades públicas con respecto a los precios que cada órgano adquirente pagó por productos equiparables. Las directrices de la Comisión Federal de Competencia Económica de México para la ejecución de investigaciones de mercado (COFECE, 2016^[3]) podrían servir como base para este documento. Además, se debe crear y observar un calendario para garantizar que se dedica suficiente tiempo a las investigaciones de mercado. También se recomienda que el ISSSTESON cree un canal de comunicación entre las áreas pertinentes en este ámbito, a fin de que intercambien orientación, información y herramientas para realizar investigaciones de mercado.

En lo tocante a organización, el Comité de Adquisiciones tiene buenas posibilidades de ser el órgano que emita las directrices y disposiciones pertinentes en este ámbito. Se podría crear una unidad especializada de investigación de mercado dentro de la Subdirección de Servicios Administrativos. En cuanto al marco legal, aunque la Ley de Adquisiciones no contiene disposiciones detalladas sobre la manera óptima de realizar estudios de mercado, conviene recordar que el artículo 3 de la misma ley faculta a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora para interpretar la ley con fines administrativos.

2.1.4. El ISSSTESON podría alcanzar mayor rentabilidad adaptando la redacción de los documentos de licitación

El Departamento de Licitaciones del ISSSTESON es responsable de redactar los documentos de licitación, que consisten en la convocatoria y sus anexos, incluidas las especificaciones y los requisitos técnicos.

Las especificaciones técnicas están en cierto modo estandarizadas en el ISSSTESON y por lo general consisten en la descripción asociada a cierto código de referencia del producto de que se trate; el instituto nunca ha usado requisitos funcionales. Otros requisitos están normalizados de manera parecida; por ejemplo, la garantía exigida una vez adjudicado un contrato es invariablemente 10% del monto del contrato, conforme al artículo 33 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, independientemente de si la suma es proporcional o suficiente para las características del contrato.

Los requisitos mínimos también pueden resultar problemáticos. Según versiones escuchadas por la OCDE de funcionarios del instituto durante la misión de investigación, en ocasiones sus requisitos de garantía e idoneidad del proveedor no han sido suficientes, y el ISSSTESON ha celebrado contratos con empresas que luego resultaron incapaces de cumplir sus compromisos.¹¹

En cuanto a las garantías, el valor mencionado arriba y determinado por la ley quizá sea insuficiente para garantizar el cumplimiento del contrato o, por el contrario, puede ser excesivo y posiblemente impida a la inmensa mayoría de los proveedores participar en la licitación.

Los requisitos de admisibilidad también deben revisarse periódicamente para seguir evitando riesgos de adquirir fármacos no autorizados del mercado negro. En sus licitaciones de medicamentos, el ISSSTESON siempre solicita registro del producto otorgado por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS). Recientemente la Secretaría de Salud Pública del Estado de Sonora descubrió un fármaco oncológico falsificado que se había adquirido en una compra directa en la que no se exigió la carta de distribuidor autorizado, la cual el ISSSTESON sí requiere. Un ejemplo del caso opuesto: exigir a los proveedores que sean distribuidores y no fabricantes de ciertos productos resultó en el pasado un criterio de admisibilidad demasiado estricto, si se considera que en Sonora la mayoría de los fabricantes de fármacos de patente venden por medio de un solo proveedor, de manera que, si el ISSSTESON celebra una licitación centrada en fármacos de patente, no habrá competencia alguna. En este caso, la elección del procedimiento también podría haber sido materia de mayores consideraciones, para estar mejor adaptados a los requisitos específicos de cada procedimiento. Por ejemplo, en el caso de las adquisiciones de fármacos de patente comprados a distribuidores exclusivos, el uso de un procedimiento de licitación era inapropiado debido a la falta de competencia, y el mecanismo de oferta subsecuente de descuento (OSD) no era adecuado para ninguno de los productos.

Por lo que toca a los criterios de adjudicación, en la práctica el ISSSTESON usa exclusivamente el criterio binario; es decir, la elección de la propuesta de menor precio que cumpla con los requisitos básicos que garanticen que el proveedor puede cumplir con las obligaciones correspondientes. Es tanta la importancia del precio como criterio de adjudicación que los funcionarios de contratación a menudo se sienten obligados a optar por un producto cuyo precio es menor, entendiéndose que, de lo contrario, las instituciones de control podrían objetar su decisión. Lo anterior puede terminar por hacer que el ISSSTESON incurra en mayores costos a la larga, además de tener repercusiones negativas en la experiencia de los pacientes (pues el uso de esos fármacos podría conllevar estancias más largas en el hospital o peores efectos secundarios). No se usa directriz ni política alguna para definir las especificaciones técnicas ni los criterios de adjudicación, y tampoco se da ninguna capacitación en la materia a los funcionarios encargados de establecerlas.

Es aconsejable que el ISSSTESON formule estas directrices o políticas para la redacción de los documentos de contratación, las cuales deben centrarse particularmente en el uso de requisitos funcionales y en la elaboración de criterios de adjudicación que premien la reducción de los costos de todo el ciclo de vida y no solamente del precio. El ISSSTESON podría capacitar a los funcionarios responsables de la redacción de los documentos de contratación para garantizar la implementación de estos principios. De igual manera el instituto podría elaborar un procedimiento o una unidad concretos de control de calidad encargados de revisar los documentos de las licitaciones antes de su publicación. Los documentos de licitación también podrían estandarizarse hasta cierto punto para simplificar y racionalizar los procedimientos de contratación, como se tratará más a fondo en este capítulo.

Estas medidas coincidirían con la recomendación de la OCDE de implementar procesos técnicos sólidos para satisfacer con eficiencia las necesidades de los clientes; por ejemplo, formulando especificaciones técnicas adecuadas o identificando criterios de adjudicación idóneos. Emitir documentos de licitación integrales y claros, estandarizados en la medida de lo posible, y proporcionales a la necesidad que se quiere satisfacer, es otra medida recomendada por la OCDE para facilitar el acceso a las oportunidades de contratación pública (OCDE, 2015^[2]).

La estructura actual del ISSSTESON puede servir como base para la implementación de estas medidas, pues comprende varios niveles de revisión de los documentos de licitación. Actualmente, una vez que el Departamento de Licitaciones redacta los documentos, los remite a las subdirecciones que representan a las unidades requirentes para que estas confirmen y aprueben las convocatorias a licitaciones y los anexos, o para que propongan modificaciones o adiciones conforme a sus necesidades. Una vez terminados, los documentos se someten a la aprobación de la Secretaría de la Contraloría General y la Consejería Jurídica del estado. Estos órganos verifican en particular si las bases y documentos cumplen con el marco jurídico y si los requisitos podrían considerarse discriminatorios o limitan indebidamente la participación;¹² su revisión también podría ampliarse al control de la observancia de los principios expuestos en esta sección.

El marco legal aplicable también permitiría la implementación de estos principios. Lejos de centrarse exclusivamente en los precios, el artículo 19 de la Ley de Adquisiciones dispone expresamente que las licitaciones deben asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. En este sentido, la Ley de Adquisiciones permite el uso del criterio de puntos y porcentajes (el cual permite una evaluación integral de la relación costo-beneficio de la adquisición), y de hecho lo exige cuando la contratación se refiere a productos que conllevan el uso de características de alta especialidad técnica o de innovación tecnológica (véanse los artículos 20 y 24 de la Ley de Adquisiciones). En otro ejemplo, el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones permite a la entidad contratante determinar el monto de la garantía exigida a los proveedores, en el momento de hacer sus ofertas (para garantizar la seriedad de estas),¹³ considerando cada caso por separado; el ISSSTESON podría aprovechar esta libertad para eximir del requisito de garantía cuando lo considere apropiado, a fin de no obstaculizar la participación.

2.1.5. El ISSSTESON podría considerar la conveniencia de ampliar el alcance de los contratos públicos

Alcance geográfico

Las licitaciones del ISSSTESON suelen ser de alcance nacional, a pesar de que la Ley de Adquisiciones de Sonora plantea la posibilidad de realizar licitaciones internacionales. Abrir los procedimientos de contratación a la participación de licitantes internacionales fomenta la competencia en el mercado y permite a las entidades contratantes obtener mayor rentabilidad. El ISSSTESON podría explorar la posibilidad de abrir sus procedimientos de contratación a licitantes extranjeros, si bien habría que garantizar la solvencia del instituto para realizar los pagos correspondientes en caso de contratarlos.

Aunque la Ley de Adquisiciones contiene disposiciones que favorecen a las empresas locales, regionales o nacionales en ciertas condiciones en la etapa de evaluación, esto no constituye un obstáculo para que el ISSSTESON abra sus procedimientos de contratación a la competencia internacional. Esta posibilidad podría suponer precios ventajosos para el instituto en particular, dado que Sonora es un estado fronterizo. Una investigación de mercado podría evaluar el potencial de participación de empresas internacionales a la luz de los montos contratados por el ISSSTESON, costos de distribución e implicaciones operativas, entre otros factores.

Alcance de tiempo

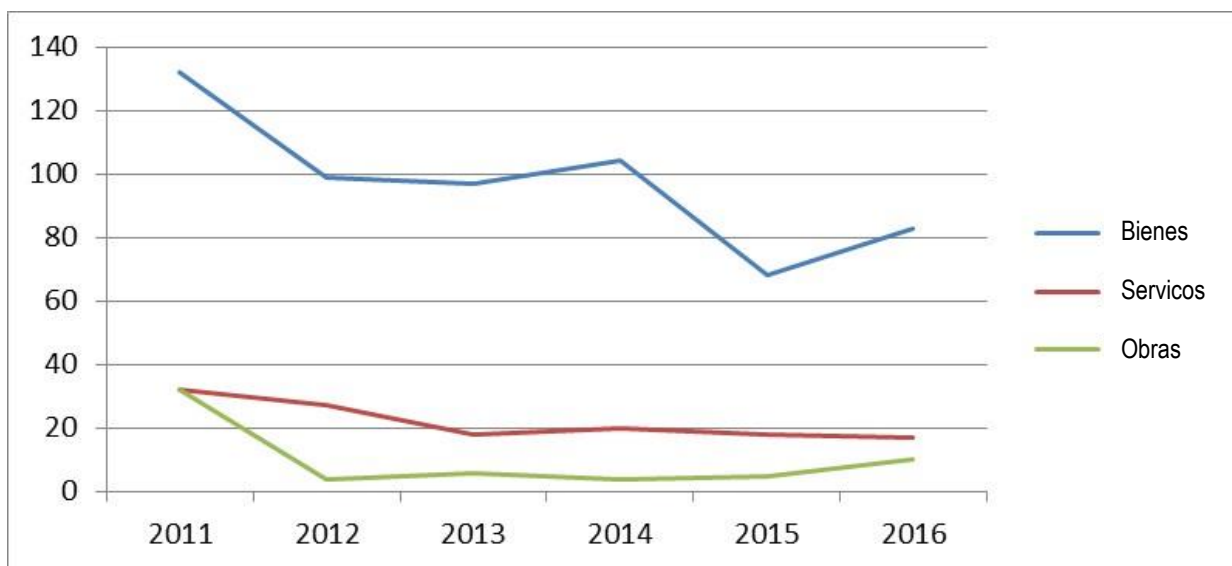
Actualmente los contratos del ISSSTESON con los proveedores tienen una vigencia máxima de un año. Aunque la vigencia óptima de los contratos públicos puede determinarse solo considerando cada caso por separado y teniendo en cuenta una investigación de mercado minuciosa, a menudo hay casos en los que una mayor duración del contrato puede suponer ventajas considerables. Por ejemplo, los contratos de mayor vigencia pueden crear economías de escala que reduzcan los precios, permitir el reembolso de grandes inversiones iniciales por parte de empresas que de otra manera no serían comercialmente viables para los proveedores, garantizar la continuidad del abasto, atraer licitantes mayores a los procedimientos de contratación del ISSSTESON o reducir la carga administrativa de satisfacer cada año necesidades que se prevé que existan continuamente durante varios años. En este contexto, parece recomendable para el ISSSTESON tener al menos la opción de firmar contratos multianuales, o contratos anuales con posibilidad de prórroga durante un periodo determinado, en los casos específicos en que el instituto lo considere apropiado.

El ISSSTESON actualmente promueve ante la Secretaría de Hacienda del estado la posibilidad de usar contratos multianuales en los casos en que esto pudiera representar ventajas considerables para el instituto (por ejemplo, programas multianuales de arrendamiento de equipo médico). Desafortunadamente, el marco normativo es ambiguo y hay resistencias al uso de contratos multianuales. Se alienta al ISSSTESON a persistir en la obtención de contratos multianuales y a las autoridades del Gobierno del Estado a revisar la legislación para dar certeza en este respecto.

2.1.6. El ISSSTESON podría promover la simplificación y reducir los trámites burocráticos en los procesos de contratación

El número de propuestas recibidas por el ISSSTESON en sus procedimientos de contratación ha declinado durante toda la presente década, como ilustra la siguiente gráfica.

Gráfica 2.1. Ofertas recibidas en promedio en procedimientos de licitación abierta



Fuente: Información facilitada por el ISSSTESON.

En aras de la competencia, que es una condición para el logro de la rentabilidad, el ISSSTESON podría empeñarse en facilitar el acceso a las oportunidades de contratación a posibles competidores de todos los tamaños (incluyendo PYMES), como sugiere la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* (OCDE, 2015^[2]). En consecuencia, el ISSSTESON podría explorar las maneras de maximizar la participación de proveedores que compitan genuinamente entre sí en el marco de sus procedimientos de contratación pública.

Reducir los trámites y las cargas burocráticas puede ser una de las medidas encaminadas a este objetivo. La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* (OCDE, 2015^[2]) propone racionalizar el sistema de contratación pública y sus marcos institucionales. En este sentido, el ISSSTESON podría evaluar si los procesos y las instituciones existentes de contratación pública suponen fuentes de dispendio; por ejemplo, a causa de redundancias funcionales o segmentaciones ineficientes. Los procesos y flujos de trabajo podrían reelaborarse para que su eficiencia y eficacia aumenten, y se reduzcan los trámites y los costos administrativos.

Registro de proveedores

Actualmente se exige a los proveedores que se inscriban en un registro para poder participar en los procedimientos de contratación del ISSSTESON, conforme al artículo 22 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones. Según la práctica común, la solicitud de inscripción en el registro debe hacerse en persona (para participar en las licitaciones abiertas), y tiene un costo. Además del costo directo, la experiencia internacional sugiere que los costos administrativos indirectos, por ejemplo, las horas-hombre dedicadas a la realización de un trámite, pueden resultar onerosos para las empresas, particularmente para las PYMES. Todos estos aspectos podrían constituir obstáculos para la participación en los procedimientos de contratación del instituto. Idealmente, la solicitud de inscripción en el registro de proveedores no sería obligatoria y no debería suponer cuota alguna o, por lo menos, la cuota debería reducirse al mínimo. Además, debería ser posible presentar solicitudes de inscripción en el registro por medios electrónicos. Aunque hoy en día la Ley de Adquisiciones exige la solicitud de inscripción, los otros aspectos restrictivos (concretamente el de registro presencial y la cuota) no están previstos en la Ley de Adquisiciones ni su reglamento, lo que facilita su eliminación en la práctica. Por otra parte, la inscripción en el registro de proveedores por medio de una plataforma electrónica ya es posible para aquellos proveedores que solicitan la adjudicación de contratos por el procedimiento de adjudicación directa, lo que podría constituir un precedente útil para ampliar este sistema a los proveedores que desean participar en licitaciones públicas.

Sistemas múltiples de contratación electrónica

Actualmente hay varios sistemas de contratación electrónica para las adquisiciones del ISSSTESON. CompraNet, el sistema de contratación electrónica del gobierno federal, se utilizaba para programar las listas de productos requeridos y recibir cotizaciones de manera electrónica en el contexto de los procedimientos de licitación. Una versión local de CompraNet, presentada en junio de 2017 por el Gobierno del Estado, reemplazó este sistema en el caso de las licitaciones en las que el ISSSTESON no hace uso de fondos federales. Los códigos de producto usados en Sonora no están homologados con los usados para los mismos productos en el sistema federal de contrataciones.

El Sistema Electrónico de Compras (SIEC) se usa exclusivamente para los procedimientos de adjudicación directa. Esta herramienta se estableció en 2010 para reflejar de igual manera las necesidades de las distintas unidades requerentes dentro del ISSSTESON para cada año (el Programa Anual de Adquisiciones se carga cada año en el SIEC) y para permitir la presentación electrónica de las cotizaciones.

Un sistema alternativo llamado SEA (Sistema Estatal de Almacenes, una versión más antigua y menos sofisticada del SIEC) se usa actualmente como sistema de respaldo cuando una solicitud emitida por

medio del SIEC no produce cotizaciones. En tal caso, los funcionarios de contratación pueden usar el SEA y enviar una invitación a un mínimo de tres proveedores. El SEA es un sistema interno del ISSSTESON, sin acceso público.

La coexistencia de estos portales múltiples de contratación electrónica en paralelo puede dar origen a ineficiencias y dispendios, en particular si se considera que estos sistemas ni siquiera usan los mismos códigos de producto de manera consecuente. Es aconsejable explorar la posibilidad de unificar las distintas herramientas en una ventanilla única o portal de contacto único que permita el acceso a todas las oportunidades de contratación. Esto coincidiría con la recomendación de la OCDE de elaborar y emplear herramientas que mejoren los procedimientos de contratación y reduzcan la duplicidad (OCDE, 2015_[2]).¹⁴

Documentación de las licitaciones

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* (OCDE, 2015_[2]) sugiere a los países que la siguen “emitir una documentación clara e integral para las licitaciones, estandarizada siempre que sea posible y proporcional a las necesidades”. Se aconseja al ISSSTESON elaborar las oportunidades de licitación de tal manera que alienten una amplia participación de los posibles competidores, en particular garantizando que los documentos ofrecen una orientación clara para informar sobre las expectativas de las entidades adquirientes en cuanto a los términos del contrato.

Siguiendo la recomendación mencionada, el ISSSTESON podría ajustar la extensión y la complejidad de la información requerida en la documentación de las licitaciones al tamaño y la complejidad de la oportunidad de contratación. En este sentido, el ISSSTESON podría beneficiarse del uso de documentos estandarizados, como contratos modelo, plantillas para la presentación de ofertas o catálogos de condiciones generales, que permitan la negociación individual de cada caso y se adapten a ella. El tiempo que se da a los proveedores para dar esta información también debe adaptarse a la complejidad del proyecto, teniendo en cuenta la urgencia de la contratación.

Elaboración y uso de herramientas alternativas de contratación

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* (OCDE, 2015_[2]) aconseja la concepción de “procesos para aumentar la eficiencia en todo el ciclo de contratación pública a fin de satisfacer las necesidades del gobierno y los ciudadanos”. La compra centralizada, la contratación conjunta, los contratos marco, la adquisición dinámica, los contratos con opciones y los catálogos electrónicos podrían ser herramientas para alcanzar mayor rentabilidad y reducir la duplicidad, como se señaló en la recomendación de la OCDE. Por ejemplo, la contratación centralizada puede derivar en beneficios como ahorros causados por las economías de escala derivadas de la agregación de la demanda y el desarrollo de conocimientos expertos para la contratación pública. De igual forma, la mayoría de los países de la OCDE están usando los contratos marco para incrementar la eficiencia y extraer una mejor relación entre precio y calidad y ahorro de costos del sistema al agrupar y consolidar la demanda, reduciendo así la reserva de proveedores (véase en el recuadro 2.1 una descripción del uso de los contratos marco en Chile). En consecuencia, el ISSSTESON podría considerar la conveniencia de explorar el uso de herramientas alternativas de contratación que le ayuden a alcanzar mayor rentabilidad.

Recuadro 2.1. El uso de los contratos marco en Chile

Los contratos marco se han implementado en Chile desde 2003. La ley N.º 19 886 de Compras Públicas establece que ChileCompra es responsable de implementar y gestionar este tipo de contratos. Un reglamento detalla en mayor medida las obligaciones de las entidades públicas que utilizan los contratos marco.

ChileCompra es uno de los pocos organismos centrales de compra que tienen una cantidad marginal de contratos marco con un proveedor. Además del contrato marco que se relaciona con el seguro médico obligatorio, todos los demás instrumentos se concluyen con varios proveedores. En promedio, ChileCompra adjudica un contrato marco a 185 proveedores de 248 ofertas recibidas. Esto significa que casi 70% de los licitadores resultan admitidos en los contratos marco. No obstante, más de 60% de los proveedores en promedio no recibieron ninguna orden de compra en 2014 y los 10 principales proveedores en cada contrato marco concentraron en promedio 71% de los ingresos totales.

Con la misión y responsabilidad de gestionar los contratos marco, ChileCompra desarrolló una plataforma electrónica (ChileCompra Express) para acceder a todos los bienes y servicios disponibles para la compra por parte de entidades públicas. ChileCompra Express permite que las entidades públicas compren bienes y servicios disponibles en los contratos marco. La plataforma electrónica también proporciona a los proveedores la posibilidad de modificar sus ofertas. ChileCompra luego evalúa los cambios en las especificaciones y los precios de los productos realizados por los proveedores y los incorpora a la plataforma si considera que corresponde.

Fuente: (OCDE, 2017^[4]), *Contratación Pública en Chile: Opciones de Política para Convenios Marco Eficientes e Inclusivos*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264275614-es>.

A este respecto, es posible que el ISSSTESON decida considerar la conveniencia de iniciar o asociarse a procedimientos consolidados de contratación, como permite la legislación aplicable (concretamente el artículo 16 de la Ley de Adquisiciones), en particular con la Secretaría de Salud Pública del Estado de Sonora.¹⁵

Otras formas de alcanzar la eficiencia en la contratación pública, como los acuerdos marco (como ya se dijo) o los sistemas dinámicos de adquisición, por lo pronto no se prevén en la ley, pero tampoco están prohibidos expresamente. El ISSSTESON, con el apoyo de la Secretaría de la Contraloría General, podría realizar un análisis del marco legal para ponderar reformas que den certeza en el uso de estos instrumentos como mecanismos disponibles de contratación.

2.1.7. El ISSSTESON podría mejorar la gestión de sus contratos y los mecanismos de evaluación de su contratación

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* (OCDE, 2015^[2]) sugiere asegurar que se disponga de los recursos y la pericia adecuada para la gestión de los contratos después de una adjudicación. Además, la OCDE recomienda la implementación de mecanismos de supervisión y control para apoyar la rendición de cuentas durante todo el ciclo de contratación pública, incluidos mecanismos adecuados de quejas y sanciones. Sin embargo, no hay procedimientos ni órganos específicos de gestión de contratos en el ISSSTESON: cada funcionario del Departamento de Licitaciones se encarga de gestionar cada contrato, y no hay supervisión ni coordinación generales de esta función. Dada la situación, el ISSSTESON podría tomar medidas para actualizar su marco de gestión de contratos.

Disputas relacionadas con la ejecución de los contratos

En caso de que surja alguna disputa a raíz del resultado del propio procedimiento de licitación, la Secretaría de la Contraloría General se encargará de dirimirla. Sin embargo, no se ha establecido ningún marco legal para atender las disputas surgidas de la ejecución del contrato. Aunque hay un Área de Conciliación para este fin a nivel federal, no tiene un equivalente en el estado de Sonora.

Es aconsejable que el ISSSTESON ponga en marcha un mecanismo para atender las disputas surgidas en relación con la ejecución del contrato, al cual podrían recurrir tanto los proveedores como el propio instituto.

Evaluación y promoción de la ejecución de los contratos por parte de los proveedores

Como el ISSSTESON no tiene ningún proceso específico para evaluar la ejecución de los contratos ni el desempeño de los proveedores, en la práctica solo los administradores de contratos son capaces de evaluar el desempeño de los proveedores, ya que no hay ningún control formal sobre ellos.

La falta de incentivos para asegurar el cumplimiento de los proveedores y para mejorar su desempeño se agrava ante el retraso en los pagos; tampoco hay mecanismos para permitir el uso de la información del desempeño de los proveedores como guía de evaluación para futuras licitaciones de bienes y servicios similares. Aunque los funcionarios de contratación del ISSSTESON tienen en cuenta el cumplimiento de los proveedores en el caso de las adjudicaciones directas, no hay mecanismo alguno para intercambiar información al respecto entre ellos ni con el Departamento de Adquisiciones o de Licitaciones. Asimismo, no hay un sistema de puntos que permita premiar a las empresas que tienen buenos antecedentes de cumplimiento.

En concordancia con la mencionada recomendación de la OCDE, el ISSSTESON podría adoptar mecanismos para incentivar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los proveedores. A este respecto, un proceso de seguimiento de la ejecución del contrato o del desempeño del proveedor sería particularmente útil; la medida permitiría no solo un mejor control de dicha ejecución, sino que el ISSSTESON tenga en cuenta el desempeño anterior de los proveedores en el contexto de la evaluación de futuras licitaciones. Por ejemplo, en una evaluación basada en puntos y porcentajes, un historial de buen desempeño podría otorgar algunos puntos al proveedor en cuestión y, viceversa, un historial de pobre desempeño podría restar puntos. Esta consideración al desempeño histórico puede ser aún más importante para proveedores de insumos críticos para las actividades del ISSSTESON, de los cuales se requiere estándares elevados de cumplimiento.

Garantizar un sistema de pagos que funcione bien

El cumplimiento de los contratos también se refiere a la responsabilidad del organismo adquirente de pagar a los proveedores de acuerdo con lo acordado en el contrato (montos y tiempos).

En el caso del ISSSTESON, el pago debe hacerse 30 días después de la ejecución del contrato y la presentación de la factura por parte del proveedor, como lo establece el artículo 31 de la Ley de Adquisiciones de Sonora. Los pagos anticipados son posibles conforme a las condiciones establecidas en el artículo 22 de la misma ley; en el contexto de las obras públicas normalmente se ofrece un anticipo de 30% del precio total. En otros tipos de contratos no suelen ofrecerse pagos anticipados, pero nada impediría esta práctica. En particular, el artículo 19 de la Ley de Adquisiciones señala que, siempre que el proceso de fabricación de un producto lleve más de 60 días, se otorgará un anticipo de entre 10% y 50% del monto del contrato a las PYMES de Sonora a las que se adjudique un contrato.

Sin embargo, debido a las restricciones presupuestales descritas en el Capítulo 1, en la práctica los periodos de pago varían considerablemente según la disponibilidad de recursos. Los pagos pueden tardar varios años en completarse, lo que ocasionalmente ha hecho que los proveedores sufran dificultades

financieras o, en ciertos casos, quiebren. Al contrario de lo que ocurre con la legislación federal (que es más estricta con las instituciones públicas en cuanto a los pagos a proveedores), la legislación de Sonora permite que las obligaciones de pago se definan de manera asimétrica; es decir, estrictamente para los proveedores y laxamente para el ISSSTESON. En la práctica, el mayor riesgo que enfrenta el instituto es una posible interrupción del abasto por dejar de pagar a sus proveedores, mientras que estos tienen que asumir los costos financieros de los pagos atrasados.

Lo anterior no solo desalienta la participación en los procedimientos de contratación del ISSSTESON, sino que desincentiva el desempeño de los proveedores y, en algunos casos, los deja imposibilitados para cumplir el contrato.¹⁶ La falta de pago del ISSSTESON ha llevado a la quiebra a algunos proveedores, además de hacer que otras empresas se quedaran estancadas, redujeran su capacidad o atravesaran serias dificultades financieras. Las PYMES son particularmente vulnerables a este problema, ya que su limitado acceso al crédito significa que no pueden asumir los costos de los atrasos. En consecuencia, los problemas de pago del ISSSTESON pueden tener efectos de exclusión del mercado, especialmente en el caso de las PYMES, y ocasionar que solo las empresas grandes y poderosas puedan presentar ofertas.

Además, según versiones de los propios proveedores, hace falta mayor claridad sobre el orden bajo el cual se manejan los pagos a los proveedores: mientras que a algunos se les paga oportunamente, otros tienen que esperar años para recibir su pago. Con cada cambio de gobierno estatal, los proveedores beneficiados del ISSSTESON cambian, y aparecen empresas nuevas que tienen acceso a los privilegios de pago.¹⁷ El Capítulo 4 contiene recomendaciones sobre la manera en que el ISSSTESON puede promover mejoras de integridad en sus procedimientos y prácticas de contratación.

En consecuencia, el ISSSTESON podría esforzarse para garantizar un sistema de pagos transparente y oportuno, lo que promovería el cumplimiento por parte de los proveedores y fomentaría la competencia en el mercado. Además, esta sería una respuesta ideal al compromiso que hizo la Secretaría de Hacienda del Estado de saldar su deuda con el ISSSTESON.

Medir el desempeño del sistema de contratación pública

Siguiendo la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* (OCDE, 2015^[2]), el ISSSTESON podría promover mejoras del desempeño evaluando los resultados de sus políticas y prácticas de contratación en general, así como los de procedimientos individuales de contratación. Para estos fines el instituto tendría que reunir datos detallados sobre los procedimientos de contratación, que podría usar, junto con los datos históricos, para evaluar periódica y constantemente los resultados de las contrataciones, así como orientar las futuras decisiones y estrategias de contratación (incluidas las evaluaciones de necesidades realizadas por las unidades requerentes). Esta evaluación podría llevarse a cabo con ayuda de indicadores, como lo recomienda la OCDE, midiendo el desempeño, la eficacia y los ahorros del sistema de contratación pública.¹⁸

El ISSSTESON dispone de mecanismos específicos de control en este ámbito. Como se ha descrito, el Comité de Adquisiciones, el ISAF y el Órgano Interno de Control ejercen la supervisión sobre los procedimientos de contratación: la Secretaría de la Contraloría General, la Consejería Jurídica y la Secretaría de Hacienda del estado también participan en distintas etapas de los procedimientos de licitación abierta. Sin embargo, sus revisiones se centran en la observancia de la ley o de las convocatorias, y no evalúan el desempeño de los instrumentos de contratación. La evaluación de la eficacia del sistema de contratación pública del ISSSTESON, desde las contrataciones individuales hasta el sistema en conjunto, podría realizarse ampliando las competencias de los mecanismos de control existentes o confiando esta tarea a un nuevo órgano.

2.1.8. El ISSSTESON podría centrar la atención en la colaboración con los interesados y entre estos últimos

Participar en diálogos transparentes y periódicos con los interesados

El diálogo entre el ISSSTESON y sus proveedores podría ayudar al instituto a adquirir mayor conocimiento de los mercados. También permitiría a los proveedores familiarizarse con los objetivos de contratación del ISSSTESON, lo que ayudaría a las empresas a prepararse para satisfacer las necesidades del instituto.

A este respecto la OCDE recomienda que los adquirentes públicos participen en diálogos transparentes y periódicos con los proveedores y las asociaciones empresariales para presentar sus objetivos de contratación pública y promover un entendimiento correcto de los mercados, observando siempre protocolos para mantener la integridad en la interacción entre los funcionarios de contratación y los agentes privados (OCDE, 2015^[2]).

El ISSSTESON actualmente no consulta a sus proveedores antes de la implementación de un cambio importante a los mecanismos de contratación, lo que puede tener efectos adversos en el éxito de los procedimientos de contratación y su capacidad para rentabilizar las operaciones del instituto. Por ejemplo, recientemente el ISSSTESON realizó un proceso de contratación con un formato inesperado, poco común y complejo (licitación integral) que tomó por sorpresa a los proveedores debido a que el instituto no les había dado a conocer sus planes. De acuerdo con la versión de proveedores, esto limitó su participación ya que no pudieron prepararse a tiempo para cumplir con los requisitos del procedimiento, considerablemente distintos de los que ellos esperaban.

En este caso particular, determinados requisitos impidieron la participación de más empresas, que los consideraron demasiado estrictos e innecesarios para garantizar el cumplimiento del contrato, como un capital social mínimo, el número de vehículos disponibles o el tamaño de los almacenes. Finalmente hubo una sola empresa que llenaba los requisitos y a la que, en consecuencia, se le permitió participar. Esta situación se habría podido evitar en beneficio tanto del ISSSTESON como de sus proveedores si se hubiera celebrado un diálogo previo a la licitación para que las partes pudieran ponerse de acuerdo en los requisitos mínimos que habrían sido adecuados para garantizar la protección de los intereses de ambas partes. Esta consulta o diálogo no obliga al ISSSTESON a implementar las estrategias que se le sugieran, sino que es un instrumento para que el instituto conozca mejor el mercado, entienda la capacidad del mismo para adaptarse a las estrategias de contratación que defina y mitigue los riesgos correspondientes (como el de una potencial participación muy limitada).

El ISSSTESON podría participar en un diálogo productivo con los proveedores y las organizaciones empresariales para poder contar con sus comentarios al llevar a cabo sus estrategias de contratación. En particular, este diálogo habría sido útil, por una parte, para que el ISSSTESON presentara sus objetivos de contratación pública a los proveedores, a fin de que estos pudieran planear sus actividades comerciales como correspondía, lo que habría mejorado la ejecución del contrato. Por otra parte, el ISSSTESON podría beneficiarse con el mayor conocimiento de los mercados adquirido en estas conversaciones, lo que le habría permitido, además, formular especificaciones de licitación más eficaces y comprender más a fondo las condiciones de competencia en los mercados correspondientes. Es aconsejable que el ISSSTESON también colabore con los proveedores en la discusión de los resultados de los procedimientos de contratación y realice encuestas o publique indicadores para medir la percepción que los proveedores tienen de los procesos de contratación. Por discutir los resultados de los procedimientos de contratación no nos referimos a los fallos en sí mismos, sino, por ejemplo, al nivel de participación, a la adecuación de las ofertas en general a las necesidades del ISSSTESON, y a los resultados obtenidos en términos de ahorros, calidad u otros criterios. Desde luego, todas estas discusiones e intercambios deben estar sujetas a protocolos y reglas que salvaguarden la integridad e imparcialidad de los procesos (véase el recuadro 2.2 que describe la experiencia de Nueva Zelanda).

Recuadro 2.2. La Guía para un diálogo constructivo con el mercado de Nueva Zelanda

La Guía para un diálogo constructivo con el mercado fue desarrollada por la División de Contrataciones Gubernamentales (*Government Procurement Branch*) del Gobierno de Nueva Zelanda. Define el diálogo con el mercado como un proceso que permite, en todas las etapas de la contratación pública:

- comunicar las necesidades y requisitos a los proveedores;
- discutir posibles soluciones de manera abierta y transparente;
- motivar la innovación en el diseño y ejecución de la solución; y
- entender las capacidades y tendencias del mercado.

La Guía explica por qué es importante mantener un diálogo con el mercado y las condiciones bajo las cuales debe desarrollarse para no perjudicar la confianza en las actividades de contratación pública, por ejemplo:

- ser equitativo, abierto y transparente;
- documentar las discusiones;
- tomar medidas para garantizar la integridad, por ejemplo, dar la misma información a todos los proveedores; y
- dar el mismo nivel de acceso a todos los proveedores y tratarlos equitativamente.

Finalmente, la Guía proporciona orientación sobre los diferentes métodos disponibles para interactuar con el mercado durante la fase pre-licitatoria (publicar los planes de contratación y asistir a reuniones con la industria), licitatoria (reuniones de información sobre el desarrollo del proceso) y post-licitatoria (gestión estratégica de proveedores y reuniones de retroalimentación para proveedores no adjudicados).

Fuente: (Ministerio de Negocios, Innovación y Empleo de Nueva Zelanda, 2015^[5]), *Constructive Market Engagement: A guide to engaging effectively with suppliers*, Wellington, Nueva Zelanda.

Estos intercambios también podrían ampliarse a cuestiones más generales relacionadas con el sistema de contratación pública, como reformas al reglamento y los procedimientos aplicables. En las consultas públicas en la materia se podría incluir no solo al sector privado, sino también a la sociedad civil. En este sentido, la OCDE recomienda que los adquirientes públicos formulen y apliquen un proceso estandarizado que promueva la consulta pública cuando propongan cambios al sistema de contratación pública, invitando a hacer comentarios al sector privado y la sociedad civil, garantizando la publicación de los resultados de la fase de consulta y explicando las opciones elegidas, todo de manera transparente (OCDE, 2015^[2]). Esto es consistente con el marco legal de Sonora, en particular con la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Sonora y los Municipios.

Cooperación entre los proveedores

No está claro si la subcontratación y las ofertas conjuntas están permitidas en el marco normativo vigente aplicable a las licitaciones del ISSSTESON. Se autorizan expresamente solo en lo que respecta a las licitaciones de obras públicas y servicios relacionados, en las que se permite la cooperación de los proveedores conforme a los artículos 44 y 48 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados del Estado de Sonora, y el artículo 55 de su reglamento de aplicación.

En la práctica, la subcontratación y las propuestas conjuntas no se permiten nunca fuera del ámbito de las obras públicas y servicios relacionados. El ISSSTESON, en conjunto con la Secretaría de la

Contraloría General, podría explorar la posibilidad de permitir por norma la subcontratación y las ofertas conjuntas en sus procedimientos de contratación, ya que estos mecanismos aumentan la participación y fomentan la competencia, y, si es necesario, proponer las reformas legales correspondientes.

Por otra parte, es posible que el ISSSTESON esté facilitando sin querer ciertas formas de cooperación anticompetitiva entre los licitantes, al celebrar juntas de aclaraciones presenciales con los proveedores en el contexto de los procedimientos de licitación. En consonancia con los *Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas* (OCDE, 2009^[6]), el ISSSTESON podría evitar reunir a los posibles proveedores en la fase licitatoria, ya que esta práctica aumenta considerablemente el riesgo de colusión entre ellos. Este riesgo es más alto cuando los proveedores son pocos y se les paga de manera inadecuada, como ocurre en el caso del ISSSTESON.

Propuestas de acción

- El ISSSTESON podría integrar o coordinar aún más a las distintas entidades de contratación, como el Departamento de Licitaciones, el Departamento de Adquisiciones y los órganos descentralizados de adquisiciones de los hospitales, estableciendo mejores canales de comunicación dentro de los órganos adquirentes del instituto y, por ende, beneficiarse de una mejor calidad de la información y permitir las adquisiciones agregadas.
- El ISSSTESON podría maximizar el uso del procedimiento de licitación pública y limitar las excepciones como medio para aumentar la eficiencia, impulsar la competencia, reducir los riesgos de corrupción y alcanzar mayor rentabilidad. Para ello, el ISSSTESON podría aprovechar procesos mejorados de planeación de contrataciones centrados en evitar los sobrepagos por adquisiciones urgentes. En este sentido, las excepciones deben ser limitadas, estar predefinidas y requerir justificación; las reglas sobre la división artificial de los contratos deben observarse adecuadamente de manera que no se utilicen para evitar intencionalmente la licitación pública, y la Ley de Adquisiciones o su reglamento podrían dar orientación en la materia.
- El ISSSTESON, con el apoyo de los órganos fiscalizadores, podría mejorar sus mecanismos de investigación de mercado formulando parámetros claros de lo que constituye un estudio de mercado adecuado e ilustrando esos parámetros en su reglamento interior. Además, una vez lograda la claridad en cuanto a los componentes de una investigación de mercado (lo que podría incluir más parámetros que simples precios históricos y cotizaciones de proveedores), el ISSSTESON podría adoptar herramientas específicas para idear esas investigaciones y desplegar equipos internos de expertos a fin de que las realicen. Al hacerlo, el instituto podría obtener un conocimiento más integral del mercado, lo que resulta decisivo para aumentar la rentabilidad.
- El ISSSTESON podría alcanzar mayor rentabilidad emitiendo lineamientos o políticas para la redacción de documentos de licitación a fin de definir las especificaciones técnicas para los criterios de adjudicación. El instituto podría centrarse en el uso de requisitos funcionales (genéricos) y en la creación de criterios de adjudicación que premien la reducción de los costos de todo el ciclo de vida¹⁹ y no la limiten al precio. La Ley de Adquisiciones del estado actualmente autoriza el uso del criterio de puntos y porcentajes, que quizá permita las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y otras características pertinentes. Esta medida también permite esperar efectos positivos en la experiencia de los pacientes al interactuar con el ISSSTESON (p. ej., estancias más breves en el hospital y menores efectos secundarios).

- El ISSSTESON podría considerar la conveniencia de ampliar el alcance de los contratos públicos abriendo sus procedimientos de contratación a licitantes internacionales. Considerando que Sonora es un estado fronterizo, abrir la participación a la competencia extranjera podría suponer precios más ventajosos para el instituto. Asimismo, se anima al ISSSTESON a persistir en usar contratos multianuales, o contratos anuales con posibilidad de prórroga por periodos determinados, para mejorar las condiciones de rentabilidad y reducir las cargas administrativas.
- El ISSSTESON podría promover la simplificación y reducir la burocracia en sus procesos de contratación para facilitar el acceso de competidores de todos los tamaños a las oportunidades de contratación. Para ello, el instituto puede considerar la conveniencia de modificar sus procesos y flujos de trabajo a fin de aumentar su eficiencia y eficacia. Por ejemplo, el ISSSTESON podría revocar el registro presencial obligatorio de los proveedores y la cuota asociada con él, y permitir la inscripción por medio de una plataforma electrónica; unificar las distintas herramientas de contratación electrónica vigentes en una ventanilla única o portal de contacto único que dé acceso a todas las oportunidades de contratación; adoptar el uso de documentos estandarizados de licitación, que podrían adaptarse a la situación de considerar cada caso por separado según la complejidad del proyecto, y elaborar herramientas alternativas de contratación para lograr mayor rentabilidad y reducir las duplicidades.
- El ISSSTESON podría mejorar su gestión de contratos y su dinámica de evaluación de la contratación para implementar mecanismos de supervisión y control a fin de apoyar la rendición de cuentas durante todo el ciclo de contratación pública, incluidos procesos adecuados de quejas y sanciones. Para ello, el instituto puede considerar la implementación de mecanismos dentro del marco legal, para atender las disputas relativas a la ejecución de los contratos; permitir el uso de la información sobre el desempeño de los proveedores como guía de evaluación de futuras licitaciones, incluidos los mecanismos para motivar a los proveedores a cumplir sus obligaciones contractuales; garantizar a todos los proveedores un sistema de pagos equitativo y que funcione bien; considerar el entorno de restricciones presupuestales y reunir datos detallados sobre los procedimientos de contratación para evaluar los resultados de las políticas y prácticas de contratación, así como los de los proveedores.
- El ISSSTESON podría centrar la atención en la colaboración con los interesados y entre estos para adquirir un mayor conocimiento de los mercados y permitir a los proveedores familiarizarse con los objetivos de contratación del instituto. Para ello podría participar en diálogos transparentes y periódicos con los proveedores y las asociaciones empresariales, así como consultar a las partes interesadas antes de implementar cualquier cambio importante en los mecanismos de contratación.

Bibliografía

- COFECE (2016), *Recomendaciones para promover la competencia y libre concurrencia en la contratación pública*, Comisión Federal de Competencia Económica, <https://cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/RecomendacionesContratacionPublica-v2.pdf>. [3]
- Ministerio de Negocios, Innovación y Empleo de Nueva Zelanda (2015), *Constructive Market Engagement: A guide to engaging effectively with suppliers*, Wellington, Nueva Zelanda. [5]
- OCDE (2017), *Contratación Pública en Chile: Opciones de Política para Convenios Marco Eficientes e Inclusivos*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264275614-es>. [4]
- OCDE (2015), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública*, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>. [2]
- OCDE (2009), *Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement [Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas]*, OCDE, París, <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42851044.pdf>. [6]
- Secretaría de la Contraloría General, Gobierno del Estado de Sonora (2016), *Manual de procedimientos*, Subdirección de Servicios Administrativos del ISSSTESON, [http://www.isssteson.gob.mx/images/gcalidad/386\[1\].pdf](http://www.isssteson.gob.mx/images/gcalidad/386[1].pdf). [1]

Notas

¹ No obstante, apenas en marzo de 2019 se modificó la estructura orgánica fusionando el Departamento de Licitaciones con el de Adquisiciones.

² El ISSSTESON lleva a cabo actualmente un proceso de reformas para atraer las compras a sus oficinas centrales. Bajo este nuevo esquema, los hospitales únicamente realizarán las compras urgentes autorizadas por la Coordinación de Hospitales y se están elaborando políticas para restringir dicha práctica.

³ Las reformas descritas en las dos notas anteriores van en el sentido de atender esta recomendación.

⁴ En el 2019 el instituto comenzó a tomar medidas para limitar las adquisiciones de insumos no contempladas en el Programa Anual de Adquisiciones y las de aquellos medicamentos no incluidos en el cuadro básico autorizado. Por ejemplo, se acordó con los hospitales que únicamente se autorizará la compra de aquellos medicamentos y materiales médicos urgentes, agotando previamente los insumos autorizados.

⁵ Debe considerarse que algunos medicamentos de alta especialidad no se pueden programar por no estar incluidos en el cuadro básico, además de que su manejo y almacenamiento puede ser complicado por requerir red fría o porque su periodo de caducidad es corto.

⁶ La recurrencia de claves desiertas también podría ser resultado de otros factores, como por ejemplo, un débil estudio de mercado que no alimenta el diseño de la licitación y, por tanto, el proceso es incongruente con las condiciones del mercado.

⁷ Este programa incluye información sobre cada bien o servicio que ha de adquirirse y su precio de referencia; toda obra pública que se vaya a realizar se enlista de manera similar, junto con su valor calculado con base en los precios del año anterior. El programa no incluye la fecha estimada de adquisición.

⁸ Sin embargo, ninguno de los proveedores entrevistados por la OCDE durante la misión investigadora dijo que el ISSSTESON se hubiera comunicado con él para estos fines.

⁹ Hay una sola empresa que presta esta clase de servicios al ISSSTESON, y fue seleccionada por la Junta Directiva. Los precios que el ISSSTESON paga por la realización de estos estudios de mercado varían, pues algunos servicios son más complejos que otros, según el número de códigos de referencia de productos que la investigación tenga que cubrir. La empresa no se seleccionó por medio de un procedimiento de contratación debido a que la Ley de Adquisiciones del estado de Sonora no abarca la prestación de servicios profesionales. La contratación de estos servicios está regulada por un decreto fechado entre 2011 y 2013, conforme al cual las propuestas de contratar empresas para la prestación de servicios profesionales se presentan a la Junta Directiva, que puede autorizarlas sin más.

¹⁰ Limitar las solicitudes de información de precios a los proveedores es tanto más importante cuanto que, según la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) de México, la entrega de cotizaciones para estudios de mercado es uno de los factores que más comúnmente facilitan la colusión en México.

¹¹ Sin embargo, dichos incumplimientos también suelen derivarse de falta de liquidez causada por los retrasos de los pagos del instituto.

¹² Después de incorporar cualquier modificación propuesta por la Secretaría de la Contraloría General o la Secretaría de la Consejería Jurídica del estado, el Departamento de Licitaciones publica una convocatoria en un periódico o en el Boletín Oficial (en el caso de obras públicas), así como en el sistema de contratación electrónica CompraNet. No se publican pre-bases de las licitaciones, aunque no hay impedimento legal para ello.

¹³ Esta garantía es distinta de la mencionada antes, que el artículo 33 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones exige para garantizar el cumplimiento del contrato una vez que este se ha adjudicado.

¹⁴ El Capítulo 3 trata a profundidad las herramientas de contratación electrónica del ISSSTESON.

¹⁵ Por ejemplo, el ISSSTESON participó en la licitación consolidada 2018 para el sector salud nacional, encabezada por el IMSS.

¹⁶ Como muchos productos se compran a distribuidores y no a fabricantes, aquellos pueden llegar a estar imposibilitados financieramente para adquirir los bienes que deben suministrar al ISSSTESON debido a la falta de pago del instituto.

¹⁷ Las farmacias subrogadas también cambian según el gobierno que está en el poder.

¹⁸ El Capítulo 3 a continuación trata de manera amplia el tema de la evaluación de la contratación pública y emite recomendaciones para el ISSSTESON.

¹⁹ Por ejemplo, el método de la oferta económicamente más ventajosa (*Most Economically Advantageous Tender*, MEAT) permite a la autoridad contratante considerar criterios que reflejan aspectos cualitativos, técnicos y de sostenibilidad, así como el precio, para seleccionar una oferta en un proceso licitatorio.

3

Fortalecer la transparencia y la evaluación del desempeño del sistema de contratación pública del ISSSTESON

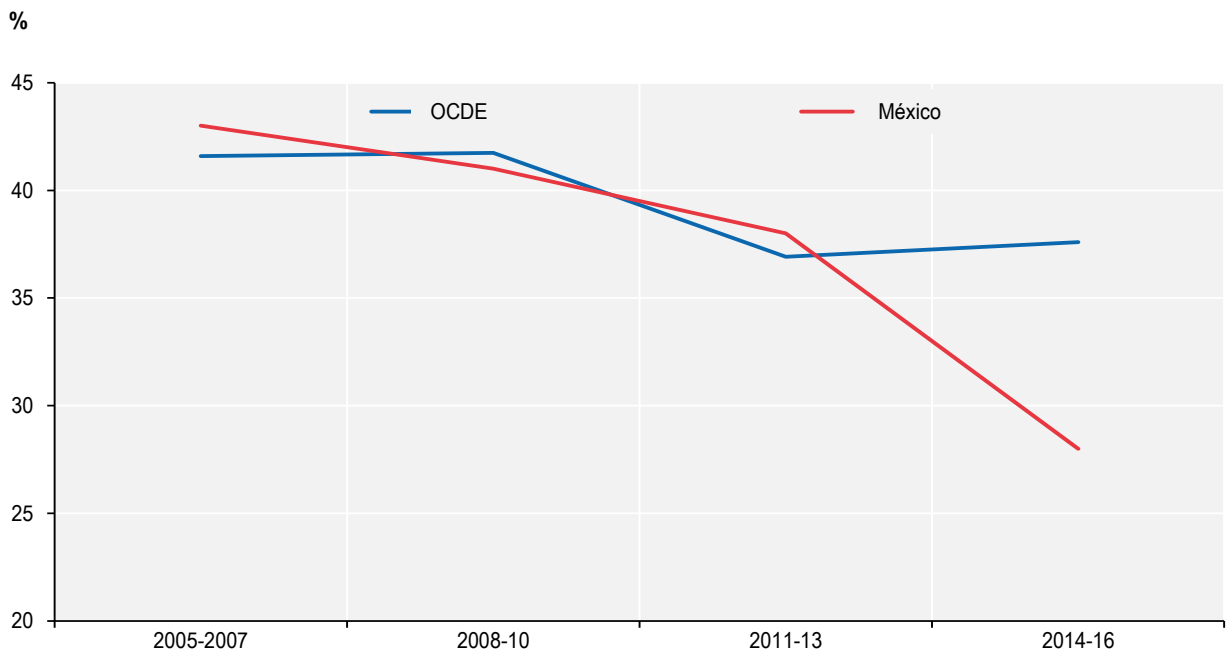
Este capítulo revisa las exigencias legales de transparencia en la contratación del ISSSTESON, así como las prácticas que actualmente implementa el instituto. También, ofrece recomendaciones para seguir expandiendo las políticas de transparencia y acceso a la información a fin de mejorar la rendición de cuentas en la contratación pública. Este capítulo también trata cómo el ISSSTESON podría aprovechar las tecnologías de la información para atender varios asuntos (concretamente, la gestión de la información, la integración de los sistemas y un mayor grado de colaboración y comunicación), lo que tendría un efecto positivo en las operaciones de contratación. Por último, evalúa en qué medida el ISSSTESON aprovecha los datos y los indicadores para evaluar y mejorar el desempeño de su función de contratación.

3.1. Garantizar un alto grado de transparencia en el sistema de contratación pública

México, como muchos otros países de la OCDE, experimenta un déficit de confianza. La erosión de la confianza pública ha sido un problema recurrente durante muchos años, ocupando el primer plano del debate público en varios países de la OCDE desde 2008, al comienzo de la crisis financiera mundial y la consiguiente recesión. La confianza en el gobierno en los países de la OCDE se redujo en promedio de 42% (2005-2007) a 38% en 2014-2016; sin embargo, desde 2011-2013 la tendencia descendente se detuvo y los niveles de confianza se han empezado a estabilizar (Gráfica 3.1). En marcado contraste con el promedio de la OCDE, la confianza en México ha caído de manera mucho más marcada durante los últimos cinco años. La confianza en el gobierno disminuyó de 38% en 2011-2013 a 28% en 2014-2016. Varios motivos podrían explicar esta tendencia: la desaceleración económica experimentada durante los últimos cinco años, la erupción de varios escándalos de corrupción que implicaban a altos funcionarios del gobierno, el deterioro de las condiciones de seguridad, la escasa capacidad para suministrar bienes y prestar servicios públicos y un desafiante entorno global para la muy abierta economía mexicana.

Gráfica 3.1. La confianza en el gobierno mexicano registra una tendencia descendente

% de encuestados que declaran tener confianza en su gobierno nacional



Fuente: Encuesta mundial Gallup.

El ISSSTESON no está excluido de esta situación. Durante la visita de la misión investigadora, la OCDE escuchó el escepticismo de los proveedores sobre la integridad de las operaciones de contratación pública del instituto y la queja de la sociedad civil en el sentido de que los gobiernos habían usado al ISSSTESON como su “caja chica”. Esta percepción negativa empeoró ante los escándalos de administraciones anteriores en los que estaba implicado el ISSSTESON.

Recuperar la confianza de los beneficiarios del instituto en particular y de la sociedad en general es, pues, un reto considerable, que exige esfuerzos adicionales. En otras palabras, requiere tomar medidas extraordinarias, más allá de las que la ley exige estrictamente, para demostrar un compromiso con la

transparencia y la integridad, y explicar claramente cómo funciona el ISSSTESON y cómo usa sus recursos. La transparencia también puede ser una herramienta para dar a conocer a los derechohabientes del ISSSTESON la gravedad de su situación financiera y la necesidad urgente de reformas.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* expone principios específicos sobre la transparencia (Recuadro 3.1). La contratación pública entraña un alto riesgo de faltas de integridad. Esto no es así solo por la interrelación entre los sectores público y privado en las operaciones de contratación, sino por los montos que supone. De hecho, el *Informe de la OCDE sobre cohecho internacional* determinó que 57% de los casos de soborno internacional estaban relacionados con la obtención de contratos públicos de bienes, obras o servicios, con base en datos de los 427 casos de soborno internacional que se han reportado desde la entrada en vigor de la *Convención de la OCDE para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*, en 1999 (OCDE, 2015^[1]).

Asimismo, la apertura debe ser un rasgo esencial de la contratación pública en el esfuerzo de reducir el dispendio, prevenir la corrupción y restablecer la confianza. La apertura y la transparencia no solo deben exigirse en leyes y reglamentos, sino ser parte de la cultura de integridad y las prácticas de rendición de cuentas de las instituciones públicas.

Recuadro 3.1. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública (transparencia)

II. Recomienda que los Adherentes aseguren un nivel adecuado de transparencia a lo largo de todas las fases del ciclo de la contratación pública.

A tal fin, los Adherentes deberán:

i) Fomentar un trato justo y equitativo a los potenciales proveedores aplicando el adecuado grado de transparencia en cada fase del ciclo de la contratación pública, al tiempo que dan la necesaria consideración a las legítimas necesidades de protección de los secretos comerciales, de la información exclusiva del propietario y demás cuestiones relativas a la privacidad, así como a la necesidad de evitar información que puedan utilizar partes interesadas para distorsionar la competencia en el proceso de contratación. Además, deberá exigirse a los proveedores que actúen con la debida transparencia en los procesos de subcontratación en que participen.

ii) Permitir el libre acceso, a través de un portal en internet, a todas las partes interesadas, incluidos los potenciales proveedores nacionales y extranjeros, la sociedad civil y el público en general, a la información relativa a la contratación pública que tenga un especial vínculo con el sistema de contratación pública (por ejemplo, los marcos institucionales y las leyes y reglamentos), los procesos concretos de contratación pública que se convoquen (por ejemplo, información sobre la previsión de contratos públicos, las convocatorias o los anuncios de adjudicaciones), así como sobre la marcha del sistema de contratación pública (por ejemplo, referencias, resultados de seguimiento, etc.). De cara a su utilidad para las partes interesadas, toda información que se publique deberá ser pertinente.

iii) Garantizar la transparencia del flujo de fondos públicos, desde el principio del procedimiento presupuestario y a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública a fin de permitir (i) que las partes interesadas conozcan las prioridades de las autoridades y el gasto que estas realizan, y (ii) que los responsables de la formulación de las políticas elaboren las estrategias necesarias para la contratación pública.

Fuente: (OCDE, 2015^[2]), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública*, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.

Aunque es una condición necesaria, la transparencia no basta para garantizar una mayor rendición de cuentas, especialmente si se limita a hacer público un flujo de información compleja sin una herramienta para entenderla o un mecanismo con el que las partes interesadas puedan interactuar efectivamente con las instituciones públicas para influir en el debate público y el proceso de toma de decisiones. En este sentido, un gobierno puede dar a conocer grandes volúmenes de información y aun así mantenerse opaco, mientras que otros gobiernos pueden publicar un cuerpo de información más limitado pero ser más responsable en la rendición de cuentas, porque ofrece herramientas para hacer la información accesible y fomentar la participación de los interesados.

Este capítulo revisa los requisitos legales de transparencia en la contratación pública, así como las prácticas implementadas por el ISSSTESON. El capítulo concluye con recomendaciones para seguir mejorando las políticas de transparencia y acceso a la información.

3.2. Cumplir con los requisitos legales de transparencia y acceso a la información en la contratación pública

3.2.1. El ISSSTESON debe cerciorarse de divulgar toda la información de contrataciones prevista por las leyes, de manera proactiva y oportuna. Además, el instituto debe guiar a los usuarios sobre dónde encontrar información específica relacionada con la contratación.

El ISSSTESON está obligado por ley a revelar proactivamente la información pertinente relacionada con la contratación. México tiene alrededor de dos décadas de experiencia en la reglamentación del acceso a la información. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de 2002, fue la primera en obligar a las entidades públicas del gobierno federal a dar a conocer información de manera proactiva y a solicitud de los ciudadanos. Esta iniciativa se reforzó en 2007 cuando el acceso a la información adquirió la categoría de derecho constitucional en México.

Más recientemente, en mayo de 2015, el Congreso aprobó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), que obliga a revelar proactivamente aún más información, buena parte de ella relacionada con la contratación pública. De hecho, la LGTAIP es explícita en cuanto a la información sobre contratación que se debe dar a conocer. En ella se incluye el resultado de los procedimientos de adjudicación directa, las convocatorias por invitación restringida y las licitaciones públicas, incluidas las versiones públicas de los archivos y los contratos adjudicados con la información descrita en el Cuadro 3.1.

Cuadro 3.1. Información que se debe divulgar de manera proactiva sobre la contratación pública, LGTAIP

Adjudicación directa	Convocatoria por invitación restringida o licitación pública
Oferta presentada por el participante	Convocatoria a la licitación y sus bases legales
Base legal para llevar a cabo el proceso	Nombre de los participantes o invitados
Autorización de la adjudicación directa	Licitante seleccionado y justificación
Si procede, las cotizaciones consideradas, especificando proveedores y precios	Invitaciones emitidas
Nombre de la empresa o el individuo a quien se adjudicó el contrato	Decisión de adjudicación
Unidades requirentes y adquirentes	Contrato y anexos, si proceden
Número y monto del contrato, fecha, y tiempo de entrega o ejecución	Mecanismos de vigilancia y supervisión
Mecanismos de vigilancia y supervisión	Código presupuestal
Informes de avances (físico y financiero) de las obras o los servicios	Origen de los recursos

adjudicados	
Acuerdo de terminación	Modificaciones al contrato, incluidos el objetivo y la fecha
Pago	Informes de avances (físico y financiero) de las obras o los servicios adjudicados
	Acuerdo de terminación
	Pago

Fuente: (Gobierno de México, 2015^[3]), *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>, consultado el 28 de febrero de 2018.

Al ser una ley general, la LGTAIP obliga a las entidades federativas a alinear su propia legislación con lo que ella dispone. Sonora ya hizo las reformas para alinear su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora a la LGTAIP. De hecho, el artículo 81 de la ley de Sonora establece qué información de contratación pública se debe dar a conocer de manera proactiva, lo que concuerda con la información requerida por la LGTAIP y descrita en el cuadro 3.1.

El ISSSTESON publica información de contratación pública en varias plataformas electrónicas. Primero, en la Plataforma Nacional de Transparencia o PNT (www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio), que es un portal diseñado para consultar la información que por ley deben poner a disposición del público todas las instituciones públicas del país, del orden federal, estatal y municipal. La información de la PNT está organizada por trimestres. Al momento de su consulta (8 de mayo de 2019), aún no contaba con la información correspondiente al primer trimestre de 2019, pero sí se encontraba la información correspondiente a todo el 2018. A partir de la consulta aleatoria de una serie de procedimientos de licitación pública y adjudicación directa, se encontró que la información disponible cumple en lo general con lo requerido por el marco normativo, con algunas pocas excepciones.

Para el caso de las licitaciones públicas, se podía acceder a las convocatorias, los nombres de los participantes, los licitantes seleccionados y las justificaciones correspondientes, las actas de fallo con las decisiones de adjudicación, los contratos, los códigos presupuestales y el origen de los recursos. No obstante, se encontraron omisiones recurrentes en lo que toca a información sobre los mecanismos de vigilancia y supervisión, los informes de avances de los servicios adjudicados y los acuerdos de terminación y pagos.

En lo que toca a adjudicaciones directas, la información comúnmente disponible incluía los montos de las ofertas presentadas por los participantes, las bases legales para llevar a cabo los procesos, las cotizaciones consideradas, los nombres de las empresas a las que se adjudicaron los contratos, las unidades requeridas y los números y montos de los contratos. En contraste, se encontraron omisiones recurrentes relativas a información sobre los tiempos de entrega y ejecución, los mecanismos de vigilancia y supervisión, los informes de avances de los servicios adjudicados y los acuerdos de terminación y pagos.

La segunda plataforma utilizada por el ISSSTESON para publicar información sobre sus contrataciones es el Portal de Transparencia del Estado de Sonora (<http://transparencia.sonora.gob.mx/>). Sin embargo, la información de contratación publicada allí revela varios problemas. La actualización más reciente de la información se hizo en 2017. Esto se debe a que precisamente la PNT tomó el lugar de este portal. En el caso de contratación de bienes faltan los nombres de los licitantes, la justificación de la selección del proveedor, la decisión de adjudicación, los contratos, los informes de avance, los acuerdos de terminación, los mecanismos de vigilancia y supervisión y los pagos, entre otros datos esenciales. El único elemento hallado fue una hoja de Excel que contenía la siguiente información:

- bien adquirido,
- monto del contrato,
- prórrogas (ningún contrato mostraba prórroga alguna),

- forma de pago (transferencia electrónica en todos los casos),
- nombre del proveedor,
- dirección del proveedor,
- vigencia del contrato,
- mecanismo de participación ciudadana.

Lo mismo ocurre en el caso de las obras públicas, pero en cuanto a la vigencia del contrato, la hoja de Excel de obras ejecutadas en 2017 da solamente la fecha de inicio del contrato, pero no la de terminación. Esta omisión se repite en la contratación de servicios y arrendamientos.

La tercera plataforma en que el ISSSTESON publica información de contratación pública es su propio sitio web (www.isssteson.gob.mx/). La opción “Licitaciones” abre una ventana donde el usuario puede buscar las licitaciones en curso y las terminadas. En el momento de revisar el sitio (14 de marzo de 2019), no había licitaciones en curso. Tratándose de las terminadas, el usuario puede acceder a varios tipos de documentos, como las convocatorias, los anexos y, en algunos casos, el contrato modelo. En este caso también falta información clave, como el nombre de los licitantes, la justificación del licitante que recibió la adjudicación, la decisión de adjudicar, los contratos firmados, los informes de avance, el acuerdo de terminación, los mecanismos de vigilancia y supervisión y los pagos.

Una cuarta fuente en la que el ISSSTESON publica información es CompraNet, la plataforma electrónica para las contrataciones del gobierno federal de México (<https://compranet.hacienda.gob.mx>). En 1999, el ISSSTESON celebró un acuerdo con la Secretaría de la Función Pública (SFP) a fin de obtener autorización para subir a CompraNet las convocatorias a licitaciones y sus anexos, las minutas de las juntas para abrir las ofertas y adjudicar el contrato, las minutas de las juntas de aclaraciones y los contratos firmados. Sin embargo, CompraNet se usa solamente como mecanismo para subir información y el ISSSTESON no aprovecha sus funciones transaccionales.¹

El primer problema que se observa en las prácticas de transparencia del ISSSTESON es que el instituto no cumple plenamente con la obligación de dar a conocer toda la información sobre contrataciones establecida en la LGTAIP y la ley de Sonora. Aunque la PNT ayudó a mejorar notablemente el cumplimiento con la publicación de los diferentes campos de información requeridos, aún quedan algunos campos a los que puede ser difícil acceder, como los relativos a los mecanismos de vigilancia y supervisión y los acuerdos de terminación—, que no se encontraron en ninguna de las cuatro plataformas arriba descritas, para el caso de las adjudicaciones directas. Asimismo, en el caso de licitaciones públicas, no se dispone de algunos campos de información como los mecanismos de vigilancia y supervisión, los informes de avance y los acuerdos de terminación.

El segundo problema es la dispersión de la información en cuatro plataformas. El ISSSTESON podría crear un microsítio de contratación donde suba y consolide toda la información relacionada con la contratación. Por una parte, un microsítio así podría ayudar al instituto a llevar registro de su observancia de los requisitos legales de difusión de información y evitar el riesgo de inconsistencias entre diversas plataformas. Por otra parte, ofrecería un mecanismo más accesible para que los usuarios busquen información sobre la contratación. Además del microsítio, el ISSSTESON podría elaborar una guía del usuario indicando qué tipo de información se puede encontrar en cada una de las cuatro plataformas descritas ya que, por ejemplo, el uso de CompraNet es obligatorio. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), por ejemplo, creó un microsítio de contratación como se lo recomendó la OCDE (véase el Recuadro 3.2).

Recuadro 3.2. El Portal de Compras del IMSS

En 2011 el IMSS creó su Portal de Compras (<http://compras.imss.gob.mx>) con la finalidad de aumentar la transparencia y el conocimiento del gasto del instituto. El portal presenta las actividades de contratación del IMSS de manera fácil de usar y un panorama completo de cómo, en qué y por qué el IMSS gasta sus recursos, así como los beneficios que se alcanzan con esas actividades. También incluye información sobre qué contrataron las delegaciones y las unidades médicas de alta especialidad (UMAE).

El portal contiene información dirigida a los proveedores reales y posibles, y al público en general. Por ejemplo, parte de la información útil para los proveedores se refiere a los productos más comprados, el plan anual de contrataciones, las preguntas frecuentes y los proveedores que más le vendieron al IMSS. Los proveedores posibles pueden beneficiarse con la información sobre la manera en que el instituto contrata, cómo venderle y cómo registrarse en el catálogo de proveedores. Asimismo, el público en general puede encontrar los informes de los testigos sociales que observan los procedimientos de licitación y el reglamento aplicable a la contratación del instituto. También hay varias categorías de estadísticas generales sobre la contratación del IMSS.

Además de dar información importante a los proveedores y el público en general, el portal funciona como herramienta de conocimiento de las diversas unidades de contratación del instituto, incluidas las descentralizadas (es decir, las delegaciones y UMAE). Por ejemplo, el Portal de Compras tiene una sección sobre proveedores que han incumplido los contratos. Esta información le puede llegar a servir a las unidades contratantes para evaluar el riesgo de trabajar con determinados proveedores.

Fuente: (OCDE, 2018^[4]), *Segundo Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS): Rediseñando las Estrategias para Mejorar el Cuidado de la Salud*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264288300-es>.

Un tercer problema tiene que ver con el formato de la información. No hay una norma única para publicar la información en las tres plataformas descritas. Los documentos se cargan a menudo en forma de PDF y otros formatos que no son legibles a máquina. El ISSSTESON podría crear el micrositio antes propuesto siguiendo el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA). Ucrania, por ejemplo, implementa el EDCA para publicar información relacionada con la contratación pública. En México, el proyecto para construir el Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM) también adoptó este estándar (véase el recuadro 3.3).

Recuadro 3.3. Prácticas nacionales e internacionales en la implementación del Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas

Ucrania

Después de la Revolución Maidan, la sociedad civil, el sector privado y el gobierno de Ucrania se reunieron para transparentar la provisión de recursos humanitarios. Con base en esta experiencia, activistas civiles y expertos en contratación formaron una asociación público-privada, la iniciativa ProZorro, para ampliar esta experiencia y hacer más accesible el sistema de contratación pública de Ucrania.

El nuevo sistema, basado en el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas, se puso en marcha en febrero de 2015. Hace de libre acceso electrónico, en forma de datos abiertos, la información relacionada con la contratación pública, incluidos los planes anuales, los avisos y la documentación de las licitaciones, las ofertas, las decisiones de los comités de evaluación y los contratos. Los resultados del proyecto han sido impresionantes: durante los primeros tres meses los ahorros ascendieron a USD 1.5 millones de fondos públicos, y la competencia aumentó de un promedio de dos oferentes por licitación a tres.

Tras la adopción de la nueva ley de contratación en diciembre de 2015, y desde que se volvió obligatoria el 1 de abril de 2016, la iniciativa ProZorro se amplió para incluir todas las contrataciones públicas en Ucrania. El éxito del proyecto se debió en gran medida a la colaboración entre las distintas partes interesadas. Para ellas, el proyecto fue mucho más lejos de los datos abiertos como principio. La adopción de la iniciativa estaba orientada a los resultados, no solo en cuanto a los números y los ahorros, sino a transformar la cultura empresarial. El proyecto de Ucrania se ha dado a conocer a otros actores como un caso de éxito y, de hecho, ProZorro ganó el Premio Mundial de Contratación en el Sector Público.

Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM)

Como consecuencia del compromiso de publicar las operaciones de contratación del NAIM conforme al Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas, contraído por el presidente de México durante la cumbre de la Alianza para el Gobierno Abierto celebrada en la Ciudad de México en octubre de 2015, el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) publicó gradualmente información y documentos relevantes sobre 461 procedimientos de contratación, incluida información sobre su ejecución.

De hecho, el GACM fue la primera entidad federal de México que dio a conocer procedimientos de contratación según el EDCA. Hasta septiembre de 2018 se habían subido 461 contratos del NAIM en el sitio web de datos abiertos del gobierno de México (gacm.gob.mx) La información publicada incluye la finalidad y el monto del contrato, los contratistas, tipo de procedimiento de contratación (es decir, licitación abierta, convocatoria por invitación restringida o adjudicación directa), garantías, convocatorias y adjudicaciones. Asimismo, en este sitio se puede acceder a documentos como el contrato firmado, los términos de referencia, las minutas de las juntas de aclaraciones, el aviso de adjudicación, el aviso de recepción de los artículos contratados y la liquidación del pago. Por último, a la misma fecha el GACM había publicado en el sitio los datos de avance financiero y de avance físico de la gran mayoría de los contratos.

Fuente: (Open Contracting Partnership, 2017^[5]), "The Open Contracting Partnership showcase projects – Ukraine", available at <https://www.open-contracting.org/why-open-contracting/showcase-projects/ukraine/>, consultado el 2 de marzo de 2018 y (OCDE, 2018^[6]), *Segundo Informe de Avances sobre el Desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México: Adaptando Prácticas para Atender Retos Emergentes*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/segundo-informe-avances-desarrollo-aeropuerto-internacional-mexico.pdf>.

Además de la información difundida proactivamente, la ley de Sonora faculta a los ciudadanos para solicitar determinada información. Durante el 2018, el ISSSTESON recibió 785 solicitudes de información, de las cuales nueve fueron declinadas, 58 no atendidas y prescritas y se recibieron 29 juicios de amparo.

La respuesta a la solicitud de un ciudadano, que debe darse en el plazo de 15 días hábiles, puede ser positiva (p. ej., la información se da a conocer y se entrega al solicitante) o negativa (p. ej., la información no se revela, ya sea porque no existe o es reservada o confidencial). La entidad a la que se solicita información también puede declinar una solicitud en el caso de que la información no sea materia de su competencia. Cuando se revela, la información debe entregarse por medios electrónicos o en papel.

3.3. Uso de las tecnologías digitales para implementar las estrategias del ISSSTESON

Esta sección trata cómo el ISSSTESON puede aprovechar los sistemas disponibles de tecnología de la información para atender varios problemas (p. ej., la gestión de la información, la integración de los sistemas, mayor colaboración y comunicación), lo que tendría un efecto positivo en las funciones de contratación. Es aconsejable que el instituto cree una plataforma basada en las tecnologías de la información para gestionar todas las actividades relacionadas con su función de contratación. La puesta en marcha de tal sistema en todas sus unidades de contratación contribuiría a la mejora general; por ejemplo, estandarizando más el proceso, consolidando las oportunidades y planificando. Asimismo, el sistema complementaría los servicios posibilitados por CompraNet —la herramienta electrónica para las contrataciones federales— que es usada por el ISSSTESON, pero que no respalda la gestión digital plena del ciclo de contratación. De hecho, la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* exhorta a los adherentes a mejorar su sistema de contratación pública aprovechando el uso de las tecnologías digitales para apoyar la innovación aplicada a las contrataciones electrónicas que consideren todo el ciclo de contratación (véase el recuadro 3.4).

Recuadro 3.4. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre contratación pública (contratación electrónica)

VII. Recomienda que los Adherentes mejoren el sistema de contratación pública mediante el aprovechamiento de las tecnologías digitales para dar soporte a la innovación, a través de la contratación electrónica, a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública.

A tal fin, los Adherentes deberán:

i) Hacer uso de las novedades más recientes en materia de tecnología digital que aporten soluciones integradas de contratación electrónica para todo el ciclo de la contratación pública. Es preciso que se utilicen en la contratación pública las tecnologías de la información y la comunicación, pues permiten garantizar la transparencia y el acceso a las licitaciones públicas, impulsando la competitividad, simplificando los procedimientos de adjudicación de contratos y su gestión, procurando ahorros en los costos e integrando la información correspondiente a las esferas de la contratación y las finanzas públicas.

ii) Procurarse herramientas avanzadas de contratación electrónica que sean modulares, flexibles, expansibles y seguras, a fin de que se garanticen la continuidad de las actividades, la privacidad y la integridad, se dispense un trato justo y se proteja la información sensible, a la vez que se dispone de las capacidades y funciones necesarias que permitan la innovación en la actividad. Las herramientas de contratación electrónica deberán ser sencillas de utilizar, adecuadas a sus fines y, en la medida de lo posible, homogéneas entre todas las entidades que participan en la contratación pública; unos sistemas excesivamente complicados pueden introducir elementos que pongan en peligro la aplicación y ser un obstáculo para los nuevos participantes o las pequeñas y medianas empresas.

Fuente: (OCDE, 2015^[2]), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública*, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.

3.3.1. Ampliar las plataformas electrónicas de contratación del ISSSTESON fomentaría la transparencia y la eficiencia

El ISSSTESON no tiene una plataforma única de contratación basada en las tecnologías de la información. La administración central y las unidades descentralizadas en los hospitales del instituto pueden usar la versión sonoreense de CompraNet para las licitaciones públicas y las convocatorias restringidas o el Sistema Electrónico de Compras (SIEC) para las adjudicaciones directas.

El ISSSTESON empezó a usar la versión sonoreense de CompraNet en agosto de 2017 para publicar las licitaciones públicas y las convocatorias restringidas realizadas conforme al marco normativo de contratación del estado de Sonora. Antes, aprovechaba la versión de CompraNet usada por el gobierno federal. Como ya se dijo, el ISSSTESON sube a CompraNet las convocatorias a licitaciones y sus anexos, así como los contratos modelo, entre otros documentos básicos, pero el sistema se usa meramente como mecanismo para subir información y el instituto no aprovecha las funciones transaccionales de CompraNet. Como el marco normativo sigue permitiendo a los proveedores usar procesos basados en papel para participar en las licitaciones públicas, se ha obstaculizado un uso más transaccional de CompraNet.

Los procedimientos tradicionales en papel tienen varias desventajas. En primer lugar, cuando se presentan licitaciones en papel, el ISSSTESON tiene que organizar juntas de aclaraciones y sesiones de apertura de ofertas que exigen la presencia física de los licitantes. Por el contrario, los licitantes pueden participar virtualmente en las juntas de aclaraciones por medios electrónicos, lo que reduce los costos

tanto para las autoridades de contratación como para los proveedores. En segundo lugar, el contacto físico entre los licitantes en procesos basados en el uso del papel aumenta los riesgos de licitaciones fraudulentas y colusión.

El SIEC se creó en 2009 para racionalizar los procedimientos de adjudicación directa. El SIEC está compuesto de varios módulos:

- Proveedores: Este módulo permite a los proveedores registrarse en el sistema. Además, permite al usuario consultar información general sobre los proveedores registrados, como nombre, dirección, información de contacto, categorías de productos bajo las cuales está registrado, y pedidos para los que ha presentado cotizaciones, divididos en adjudicados, no adjudicados y en proceso. Hasta el 21 de mayo de 2018 el SIEC tenía 1 031 proveedores autorizados de un total de 1 644 con registro previo.
- Pedidos: el ISSSTESON publica sus necesidades en este módulo y los proveedores autorizados pueden subir una oferta como respuesta. Una vez que el instituto publica un pedido, el sistema envía un correo electrónico a los proveedores registrados bajo la categoría correspondiente para informarlos sobre la oportunidad de presentar una cotización. La unidad adquirente publica los pedidos (es decir, las oficinas centrales o un hospital), que incluyen una descripción general del producto que se requiere, la cantidad y las unidades (es decir, galones, litros, piezas, etc.).
- Órdenes de compra: Este módulo permite acceder a la información sobre las órdenes de compra por categoría y proveedor. La información presentada incluye la cantidad comprada, el lugar de entrega y el pedido asociado a la orden de compra.
- Histórico: Este módulo permite acceder a la información sobre las operaciones de contratación realizadas en el pasado. Puede consultarse por categoría, proveedor o pedido. En todos los casos el sistema muestra el monto gastado por proveedor. Además, este módulo permite generar informes mensuales de adquisiciones terminadas o canceladas y proveedores.

La falta de un sistema único de contratación institucional integrado a otros sistemas asociados (p. ej., presupuesto, almacenes) es un considerable punto débil de la función de contratación del ISSSTESON.² Los objetivos de equidad, competencia y valor económico son primordiales en la contratación pública. Para lograrlos hay que establecer procesos de contratación eficaces y eficientes. Esto implica incorporar controles adecuados para promover la competencia y minimizar el riesgo de fraude, corrupción, desperdicio y la mala administración de los fondos públicos. De hecho, las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden ser una herramienta crítica para promover la eficiencia y la transparencia en la contratación pública.

Así como no hay una justificación clara para que el ISSSTESON tenga dos departamentos que realizan operaciones de contratación, uno para las licitaciones públicas y convocatorias restringidas y otro para las adjudicaciones directas, tampoco tiene sentido que haya dos plataformas distintas de contratación electrónica. Esta dispersión inhibe la especialización del personal y desaprovecha su pericia, por ejemplo, sobre los mercados, que es valiosa para cualquier contratación, sin importar la clase de procedimiento. La dispersión también complica la recopilación de datos, ya que estos están almacenados en dos bases de datos distintas y deben descargarse y procesarse manualmente para obtener un panorama general de las operaciones de contratación del ISSSTESON. Además, la existencia de dos sistemas distintos supone cargas administrativas para los licitantes y la necesidad de que estos aprendan a usarlos, lo que puede obstaculizar la participación y la posibilidad de que el ISSSTESON acceda a una variedad más amplia de productos a mejores precios.

La contratación electrónica, el uso de las tecnologías de la información en la función de contratación, puede racionalizar y aumentar la eficiencia de la contratación. Puede generar considerables ahorros en costos y tiempo. Asimismo, la contratación electrónica puede ayudar a optimizar aún más la eficiencia de todo el proceso contribuyendo a integrar las funciones de apoyo (es decir, legales, presupuestales, específicas de cada producto, la gestión de los almacenes y el abasto, estadísticas), fomentando la

creación de competencias especializadas y facilitando la estandarización de las prácticas siempre que sea conveniente. Además, las TIC posibilitan las economías de escala; por ejemplo, mediante la consolidación de la información de contratación en portales electrónicos.

Además, la contratación electrónica facilita una administración más rigurosa del proceso de contratación, ya que ofrece un mecanismo para aumentar la objetividad en la selección de los proveedores. Esto puede tener consecuencias directas en el grado de rendición de cuentas e integridad que se percibe en las actividades del ISSSTESON. Por ejemplo, puede facilitar el suministro de datos e información cuando se soliciten para fines de auditoría, lo que minimiza el tiempo que se destina a la recopilación de datos necesaria para el control interno.

Como ocurre en otros ámbitos del servicio público, la apertura y la transparencia son principios fundamentales de la contratación pública. La equidad solo puede garantizarse haciendo que la información sea abierta y accesible a todos durante el proceso completo. El uso de las TIC para dar a conocer datos en formatos abiertos creados por diversos departamentos del instituto a todos los niveles puede facilitar la consolidación de los pedidos, lo que permitiría obtener mejores precios a través de mayores volúmenes. Se pueden lograr ahorros con una combinación de reducciones de precios, eficiencia administrativa y gestión de la demanda. Esta eficiencia puede beneficiar tanto al ISSSTESON en cuanto comprador como a sus proveedores.

La creación del SIEC y el uso de CompraNet ilustra los esfuerzos del ISSSTESON para promover un uso más estratégico de la información y fortalecer el uso de las TIC a fin de fomentar la coordinación y la colaboración en diversos ámbitos administrativos. Sin embargo, dichos sistemas solo abarcan algunos de los aspectos de la administración del proceso de contratación. Es aconsejable, en vez de invertir recursos en el despliegue de sistemas individuales, adoptar una visión estratégica integral y concebir un plan de acción acorde dirigido a la creación de un sistema completo y único de contratación electrónica. Este planteamiento enmarcaría de manera más estratégica e integrada la creación de componentes únicos como partes de un sistema a gran escala.

Siguiendo la experiencia de países de la OCDE como Corea, el ISSSTESON debe considerar la conveniencia de crear un sistema único de gestión de la contratación electrónica usado por todas sus unidades de contratación, que abarque el ciclo de contratación completo y todos los procedimientos (licitaciones públicas, convocatorias restringidas y adjudicaciones directas), respaldado por un solo portal e integrado por sistemas y bases de datos de TI, como los usados para fines presupuestales (véase el recuadro 3.5).

Todos los países de la OCDE tienen sistemas de contratación electrónica con diversas funciones. Sin embargo, muchos menos países tienen sistemas de contratación electrónica que abarquen enteramente el ciclo de contratación (es decir, desde la identificación y planeación de necesidades, a través de la licitación, hasta la gestión de los contratos y los pagos), incluida la presentación electrónica de ofertas, la administración de los contratos, o la entrega de facturas (véase el cuadro 3.2). De hecho, la digitalización del proceso de contratación puede servir como incentivo comercial para los proveedores, e influir en la productividad, por ejemplo, mediante el ahorro de tiempo y dinero. También podría influir en la productividad automatizando las tareas administrativas repetitivas.

Cuadro 3.2. Oferta de servicios de contratación electrónica

	Anuncio de licitaciones	Emisión de los documentos de licitación	Presentación electrónica de ofertas	Subastas inversas electrónicas	Aviso de adjudicación	Entrega electrónica de facturas	Catálogo en línea
Alemania	◆◆	◆◆	◆◆	○	◆◆	○	○
Australia	●	●	●	○	●	○	○
Austria	◆◆	◆◆	◆◆	◆	●	●	◆
Bélgica	●	●	●	●	●	◆	●
Canadá	●	●	○	○	●	◆	◆
Chile	●	●	●	○	●	○	●
Corea	●	●	●	○	●	●	●
Dinamarca	◆◆	◆	◆◆	◆	◆◆	◆◆	○
Eslovaquia	●	●	●	●	●	○	○
Eslovenia	●	●	○	●	●	●	●
España	●	●	●	○	●	●	●
Estonia	◆◆	◆◆	●	●	●	◆	○
Finlandia	●	●	●	●	●	●	◆
Grecia	●	●	●	●	●	○	○
Hungría	●	●	○	○	●	○	○
Irlanda	●	●	●	○	●	○	○
Islandia	●	●	○	○	●	●	○
Israel	◆◆	◆◆	○	●	●	●	○
Italia	◆◆	◆◆	◆◆	◆	◆◆	●	●
Japón	◆◆	◆◆	◆◆	○	◆◆	◆◆	◆◆
Letonia	◆◆	◆◆	●	○	◆◆	○	○
Lituania	●	●	●	●	●	●	◆
México	●	●	●	●	●	○	○
Noruega	●	●	◆	○	●	◆	◆
Nueva Zelanda	●	●	●	●	●	◆	●
Países Bajos	●	●	●	○	●	○	●
Polonia	●	◆	○	●	●	○	●
Portugal	●	●	●	●	●	○	●
Reino Unido	●	◆	◆	◆	●	◆	◆
Suecia	◆	◆	◆	◆	◆	◆	○
Turquía	●	●	●	○	●	○	○
Total de la OCDE							
● En un sistema nacional central de contratación	29	26	21	11	29	10	11

electrónica							
◆ Solo en los sistemas de contratación electrónica de algunas entidades contratantes	1	4	3	5	1	7	5
○ No	0	0	6	14	0	13	14
Colombia	•	•	•	○	•	•	•
Costa Rica	•	•	•	•	•	•	•
India	◆◆	◆◆	◆◆	◆◆	•	○	◆

Nota: No se dispone de datos de Francia, Luxemburgo, la República Checa, Suiza ni los Estados Unidos. En Polonia, los documentos de licitación se suministran en los sitios web de las entidades contratantes o en los sistemas de contratación electrónica de algunas entidades contratantes sectoriales.

Fuente: (OCDE, 2018^[7]), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, OECD Publishing, Paris/INAP, Madrid, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264304543-es>.

Considerando la situación de las plataformas electrónicas del ISSSTESON, la creación e implementación de un sistema consolidado de contratación electrónica podría significar varias ventajas, como:

- aumentar la congruencia e idoneidad de las actividades de contratación por medio de un proceso común, la disponibilidad de plantillas (los documentos modelo de licitación, entre otros) y la automatización de diversos pasos del proceso (evaluación de las ofertas y selección de la mejor oferta, cálculo y aplicación automática de multas por entrega tardía, entre otros);
- fortalecer la comunicación, la colaboración, la coordinación y la planeación, lo que podría tener un efecto favorable en la calidad general de la contratación;
- recopilar los datos clave de contratación para la toma de decisiones, la gestión del desempeño (tanto de la función de contratación como de los proveedores) y para fines de auditoría;
- aumentar la transparencia de la gestión del proceso de contratación, lo que podría ayudar a mejorar la rendición general de cuentas, y
- reducir el esfuerzo y el tiempo necesarios para completar el ciclo de contratación, lo que liberaría recursos para actividades de mayor valor agregado (como la investigación de mercado y el diseño de estrategias de contratación).

Conviene tener en cuenta que no existen las soluciones universales. Por eso es de vital importancia que cualquier decisión de hacer obligatoria una herramienta electrónica para determinados procedimientos tenga en cuenta el contexto institucional y el ámbito, así como el grado de preparación en TI de los usuarios.

Recuadro 3.5. El sistema integrado de contratación pública KONEPS (Corea)

Desde principios de la primera década de este siglo, en Corea se logró una mejora notable en la transparencia de la administración de la contratación pública mediante la puesta en marcha de un sistema nacional de contratación pública.

En 2002 el Servicio de Contratación Pública (PPS, por sus siglas en inglés), la entidad central de contratación de Corea, adoptó un sistema totalmente integrado de contratación electrónica llamado KONEPS. Este sistema abarca de manera electrónica todo el ciclo de contratación, incluido un registro único, licitaciones, contratos, inspección y pago, así como documentos relacionados que se intercambian en línea. El KONEPS se enlaza con alrededor de 140 sistemas externos para intercambiar y recuperar toda la información necesaria y prestar un servicio de ventanilla única, incluida la recopilación automática de los datos de calificación de los licitantes, el informe de entrega, y la facturación y el pago electrónicos. Además, suministra la información relacionada en tiempo real.

Todas las instituciones públicas están obligadas a publicar sus licitaciones a través del KONEPS. En el sistema interactúan 45 000 entidades públicas con 244 000 proveedores registrados. Según el PPS, el sistema ha impulsado la eficiencia en la contratación y ha reducido considerablemente los costos de las operaciones. Además, ha aumentado la participación en las licitaciones públicas y ha mejorado en gran medida la transparencia, eliminando los casos de corrupción, previniendo las prácticas ilegales y los actos de colusión. Por ejemplo, la Comisión de Comercio Justo de Corea aplica al KONEPS el sistema BRIAS, una herramienta de detección automática de estrategias sospechosas de licitación. Según la evaluación de integridad realizada por la Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles de Corea, el índice de percepción de integridad del PPS ha mejorado de 6.8 a 8.5 de una puntuación máxima de 10, desde la puesta en marcha del KONEPS.

Fuente: (OCDE, 2016^[8]), *Country case: Integrated e-procurement system KONEPS in Korea*, www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/integrated-e-procurement-system-koneps.pdf.

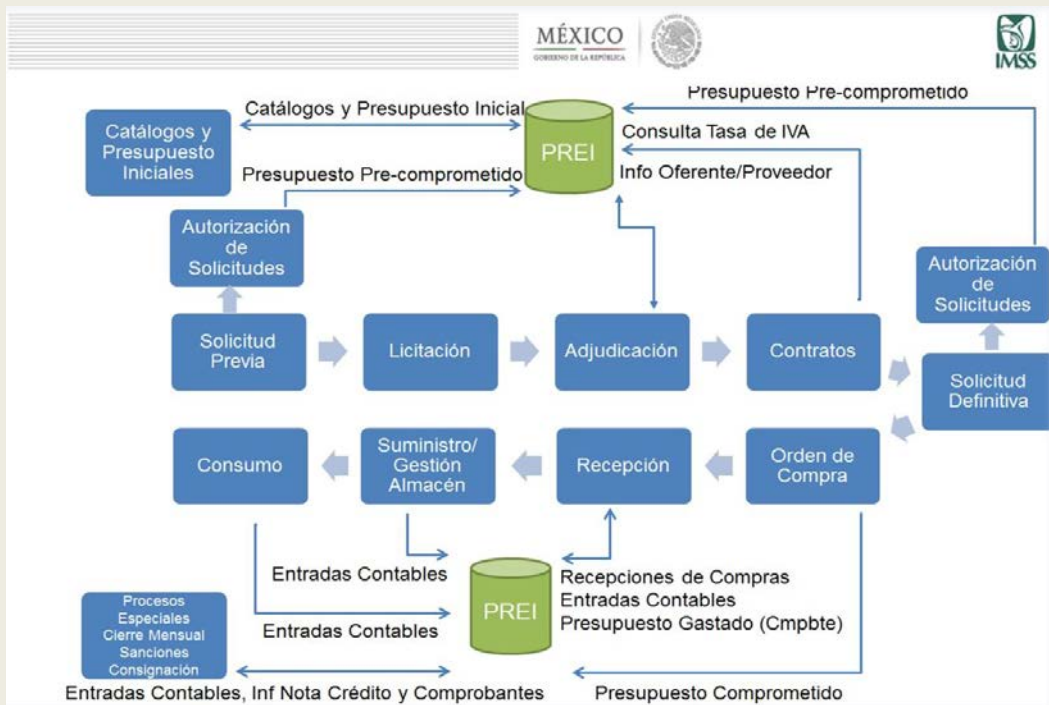
3.3.2. El ISSSTESON debe crear un sistema consolidado de contratación electrónica, compartiendo información entre bases de datos

Los países de la OCDE consideran que la integración de los sistemas y bases de datos de TI que respaldan la gestión electrónica de la función de contratación es un elemento cada vez más decisivo para mejorar la eficiencia y la transparencia generales del proceso de contratación. El KONEPS, que engloba todos los procesos de contratación (desde el registro de proveedores hasta la licitación, la contratación y el pago) y ofrece un servicio de ventanilla única, está enlazado con unos 140 sistemas externos, constituyendo un buen ejemplo. En el contexto nacional, el IMSS, por ejemplo, ha logrado la interconexión de algunos de sus sistemas de TI relacionados con la contratación (véase el recuadro 3.6).

Recuadro 3.6. La interconexión entre los sistemas SAI y PREI en el IMSS

El IMSS tiene en funcionamiento dos sistemas para gestionar las actividades de contratación: el Sistema de Abasto Institucional (SAI) y la Planeación de Recursos Institucionales (PREI). El SAI se creó en 1997 y se puso en marcha en el año 2000 para respaldar las actividades de contratación del instituto. La PREI es la plataforma usada por el IMSS para gestionar la información presupuestal y financiera.

En consonancia con su estrategia de modernización técnica, en 2008 el IMSS decidió incorporar módulos del SAI a la PREI. Esta migración permitiría aumentar la eficiencia del sistema y adquirir una visibilidad plena de las actividades de contratación y los aspectos presupuestales. La gráfica de abajo ilustra cómo funciona esta interconexión.



Fuente: (OCDE, 2018^[4]), *Segundo Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS): Rediseñando las Estrategias para Mejorar el Cuidado de la Salud*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264288300-es>.

En el ISSSTESON no hay integración alguna entre los diversos sistemas y bases de datos usados al nivel central y descentralizado, lo que inhibe la capacidad del instituto para lograr la eficiencia potencial. El escaso grado de integración en el ISSSTESON puede tener importantes efectos desfavorables en cuanto a recursos, ineficiencias, errores, falta de información precisa para la toma de decisiones, las operaciones y la gestión del desempeño. Disponer de portales integrados permitiría a las unidades (y a los proveedores) presentar información solo una vez, aumentando así la eficiencia general del proceso.

De hecho, la integración de las TI generaría mayor eficiencia en la gestión de las funciones de contratación. Además, integrar los sistemas podría aumentar la transparencia en la gestión de la información relacionada con la contratación. La mejor integración de los sistemas podría redundar en una mayor disponibilidad de datos estandarizados, coherentes y consolidados, y también podría ayudar a encontrar soluciones a algunas ineficiencias del proceso de contratación.

3.3.3. Aprovechar las TIC para compartir información, tiene el potencial de promover la eficiencia y, la transparencia en las contrataciones

El uso estratégico de las TIC podría mejorar la eficiencia y la transparencia de la comunicación y el intercambio de información entre las unidades centrales de contratación, los hospitales y la alta dirección del ISSSTESON y el público. El uso de la tecnología para intercambiar información y comunicarse en el ISSSTESON es muy elemental en realidad. La comunicación interna y el intercambio de información dentro de las unidades centrales y con quienes dirigen departamentos y hospitales exige mucho tiempo porque se realiza principalmente en persona, por teléfono o por correo electrónico. Por ejemplo, los directores de departamento visitan personalmente los diversos hospitales para saber cómo se hacen las cosas y cerciorarse de que se hacen como es de esperar. La impresión general es que no se tiene conciencia del valor del tiempo que se pierde.

Además, tampoco hay conciencia ni percepción de la manera en que el uso estratégico de las TIC para gestionar la comunicación y las relaciones interpersonales respaldaría la gestión de las operaciones con base en el reconocimiento del verdadero valor del tiempo. Esto contribuiría en gran medida a la creación dentro del instituto de un ambiente propicio para el uso de las TIC para mejorar el desempeño de todas las funciones, incluidas las relacionadas con la contratación. Un sistema de contratación electrónica podría registrar automáticamente información y datos clave necesarios para la toma de decisiones, la mejora del desempeño y el control interno. Un mejor intercambio de información y una comunicación más eficaz fomentarían la coordinación entre los hospitales y las unidades centrales. Por último, una mejor comunicación con el público aumentaría la visibilidad de la función de contratación y acercaría el ISSSTESON a los usuarios.

Por otra parte, la atención no debe centrarse solo en la implementación de nuevas TIC. Un uso más intensivo de tecnologías simples de las que ya se dispone (como videoconferencias y teleconferencias) representaría un método asequible y poco exigente para mejorar la comunicación y la participación, la información y la motivación de las personas. Por ejemplo, ISSSTESON podría valerse de tecnologías simples para transmitir en vivo los fallos de licitación, involucrando a ciudadanos y personal de organizaciones interesadas como observadores.

Por último, no se cuenta con un repositorio centralizado de todos los documentos importantes y las informaciones útiles, como los análisis de mercado llevados a cabo por cada unidad de contratación, los cuales no están integrados a los sistemas internos de TI. Esto supone el riesgo de perder la información con el tiempo y duplicar los esfuerzos por parte de entidades que realizan procedimientos de contratación similares. El ISSSTESON podría considerar la posibilidad de crear un repositorio centralizado para intercambiar esa información entre los funcionarios de contratación de las distintas unidades. Algunas informaciones ya están siendo cargadas en un sistema. Por ejemplo, el SIEC permite consultar los últimos precios de adjudicaciones directas, incluidas las realizadas por los hospitales, e incluso los últimos precios de referencia registrados. El recuadro 3.7 describe el ejemplo de un sistema de información creado en Francia en 2016 por Resah, un grupo de interés público que busca respaldar el desempeño del sector de la salud.

Recuadro 3.7. Intercambio de información de contratación pública en Resah (Francia)

Resah (Red de Adquirientes de Hospitales) tiene por objeto apoyar el rendimiento del sector de la salud mediante la agregación de la demanda y la profesionalización de la fuerza de trabajo de contratación pública. Tiene dos actividades principales: un órgano central de contratación y un centro de pericia. Pensando que las herramientas de TI pueden servir como palanca para el desempeño operativo, en 2016 Resah creó una plataforma de TI compuesta de cuatro módulos: 1) agregación de la demanda; 2) estandarización; 3) gestión del desempeño, e 4) intercambio.

El principal objetivo del módulo de intercambio es servir como plataforma colaborativa para los funcionarios de contratación de las diversas entidades y hospitales que forman parte del grupo. Consta de tres espacios principales:

- comunicación: noticias, foros de intercambio;
- detalles de contacto: directorio conjunto, organigrama por departamento de hospital, entre otros;
- trabajo: Hojas de buenas prácticas, cuestionarios de satisfacción e intercambio de prácticas óptimas.

Además de compartir los datos de contratación, este sistema de intercambio de información crea una comunidad de usuarios que intercambian ideas sobre las prácticas óptimas de contratación y aportan opiniones sobre las etapas estratégicas del ciclo de contratación, como la información necesaria para desarrollar estrategias de contratación.

Fuente: (OCDE, 2018^[4]), *Segundo Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS): Rediseñando las Estrategias para Mejorar el Cuidado de la Salud*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264288300-es>.

3.3.4. En preparación para un nuevo sistema consolidado de contratación electrónica, el ISSSTESON debe facilitar la aceptación de los sistemas electrónicos para la contratación

Aunque México es uno de los países de la OCDE que permiten la presentación electrónica de ofertas mediante un sistema nacional de contratación electrónica (CompraNet), en el caso del ISSSTESON los licitantes siempre presentan sus ofertas en papel cuando participan en licitaciones públicas, ya que CompraNet se usa solo para fines informativos. De hecho, el ISSSTESON no ha hecho esfuerzos recientes para aumentar la aceptación de CompraNet para fines transaccionales. Por el contrario, el SIEC se usa para las adjudicaciones directas.

En el 2019 el ISSSTESON inició la implementación de un nuevo sistema llamado SIREGOB (Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental). Este sistema permite realizar procesos de contratación en línea, tanto licitaciones públicas como adjudicaciones directas. Permite que los proveedores potenciales realicen sus propuestas técnicas y económicas en línea y cuenta con un módulo de ofertas subsecuentes.

Aumentar la aceptación de estos sistemas debe ir acompañado de varias estrategias de facilitación. Ante todo, los altos funcionarios del ISSSTESON deben tomar la decisión de aumentar gradualmente el número de licitaciones públicas realizadas de manera electrónica. Asimismo, el SIEC debe ser el único sistema que reciba las ofertas de las adjudicaciones directas, en tanto no se ponga en marcha un sistema que concentre todas las actividades de contratación, como el SIREGOB.

En segundo lugar, un mejor conocimiento de las necesidades y puntos de vista de los usuarios —tanto los funcionarios de contratación del ISSSTESON como los proveedores— ayudaría a idear un plan

focalizado de desarrollo de capacidades, que ofrezca capacitación y asistencia. De hecho, para garantizar el nivel de aceptación necesario para cosechar los beneficios de las inversiones hechas hasta ahora en la contratación electrónica, se debe fomentar una cultura de confianza en los sistemas de TI. Las iniciativas focalizadas de concientización y formación de capacidades podrían ayudar a aumentar en los proveedores la conciencia de los beneficios asociados con el uso de plataformas de contratación electrónica.

Otra posibilidad es hacer obligatorio el uso de los sistemas de contratación electrónica. La decisión de hacer obligatorio para las empresas el uso de los servicios del gobierno electrónico se ha tomado en varios países de la OCDE a fin de garantizar un nivel de aceptación suficiente para asegurar que la inversión rinda los beneficios deseados. Sin embargo, esta decisión implica un alto nivel de competencias técnicas de las que actualmente no disponen muchos de los proveedores del ISSSTESON. Tomar la decisión sin preparar a los usuarios también implicaría riesgos, como reducir la disposición de las empresas a participar y presentar ofertas en las licitaciones públicas.

3.4. Generar y publicar información e indicadores de desempeño sobre el sistema de contratación pública

La gestión eficiente de la función de contratación exige una evaluación empírica y un proceso de toma de decisiones. En un contexto en que los países buscan racionalizar la prestación de servicios públicos — debido en gran medida a restricciones presupuestales, pero también para responder a las exigencias de los ciudadanos—, es esencial llevar a cabo una evaluación a fondo del sistema de contratación. La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* llama a los países y entidades a impulsar las mejoras de desempeño evaluando la eficacia del sistema de contratación pública desde las contrataciones individuales hasta el sistema en conjunto.

Recuadro 3.8. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre contratación pública (evaluación)

X. Recomienda que los Adherentes estimulen mejoras en el rendimiento mediante la evaluación de la eficacia del sistema de contratación pública, tanto en procesos concretos como en el sistema en su conjunto a todos los niveles de la administración pública siempre que resulte factible y adecuado.

A tal fin, los Adherentes deberán:

- i) Evaluar de un modo periódico y sistemático los resultados del procedimiento de contratación pública. Los sistemas de contratación pública deberán obtener información coherente, actualizada y fiable y aprovechar los datos relativos a procedimientos anteriores, en especial en lo que atañe al precio y a los costos globales, para organizar evaluaciones de nuevas necesidades, ya que son una valiosa fuente de conocimientos con potencial de orientar las decisiones futuras en materia de contratación.
- ii) Desarrollar indicadores para cuantificar el rendimiento, la eficacia y el ahorro de costos en el sistema de contratación pública a efectos comparativos y para dar apoyo a la formulación estratégica de políticas sobre contratación pública.

Fuente: (OCDE, 2015^[2]), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública*, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.

En concordancia con la Recomendación de la OCDE, es de suma importancia que el ISSSTESON reúna suficientes datos de alta calidad sobre contratación pública y los evalúe sistemáticamente. Estas actividades pueden perfeccionarse considerablemente implementando un sistema de vigilancia y gestión

del desempeño. Este sistema permitiría la vigilancia periódica de los avances en relación con las prioridades identificadas y ayudaría a identificar oportunidades concretas para mejorar la eficiencia y la eficacia del proceso de contratación, lo que contribuiría a la mejora continua de la función.

El equipo de la OCDE observó que hay una falta casi total de datos claros y adecuados sobre el desempeño de las contrataciones del ISSSTESON. Esta deficiencia es un obstáculo importante para la gestión y el desarrollo de la función de contratación del instituto y limita la elaboración de estrategias óptimas de contratación. La situación se agrava ya que tampoco hay un sistema de gestión del desempeño, lo que significa que el instituto no puede evaluar plenamente los resultados de sus actividades de contratación ni las oportunidades de identificar ámbitos de mejora. Estas carencias producen pocos incentivos, reducen la capacidad para mejorar la función de contratación y propician una conciencia limitada de su contribución estratégica al logro de los objetivos institucionales.

3.4.1. El ISSSTESON debe empezar a reunir datos de manera sistemática sobre el desempeño de la contratación para informar la toma de decisiones

Actualmente el ISSSTESON no tiene una estrategia sistemática ni común para la recopilación de datos. En el periodo 2006-2009 el instituto recibió la certificación ISO-9001, que lo motivó a elaborar indicadores y reunir algunos datos. Por ejemplo, tuvo que empezar a medir el grado de cumplimiento en relación con los siguientes objetivos de calidad:

- Reunir a tiempo 80% de las necesidades del plan anual de contrataciones.
- Atender 50% de las solicitudes de los clientes e informarlos en el plazo de 30 días sobre la respuesta a sus solicitudes.
- Alcanzar 70% de satisfacción con la entrega de productos por parte de los proveedores que tienen contratos adjudicados.
- Alcanzar 70% de satisfacción de los clientes con la entrega de los productos solicitados.

Entre los indicadores creados para medir estos objetivos se incluyen los siguientes:

- Recopilación oportuna de las necesidades del plan anual de contrataciones = Necesidades reunidas a tiempo / total de departamentos participantes.
- Adquisiciones solicitadas por los distintos departamentos = Solicitudes satisfechas /solicitudes recibidas.
- Pedidos solicitados a licitantes con contratos adjudicados = Cantidades recibidas en almacenes /cantidades solicitadas a proveedores.
- Resultados de la encuesta = Personal satisfecho /total del personal encuestado.

Estos esfuerzos fueron valiosos, pero lamentablemente se terminaron en 2009 y la certificación ISO se perdió. La actual falta de capacidad para consolidar los datos de manera rápida y precisa en estadísticas e informes institucionales integrales es una deficiencia considerable para el instituto. De hecho, el ISSSTESON tuvo dificultades para dar a la OCDE varios informes para el presente estudio, como el uso de excepciones a la licitación pública. Por tanto, es recomendable retomar la certificación ISO como una manera de hacer que las áreas generen indicadores actualizados y con el debido seguimiento para la mejora continua.

La dispersión y poca sistematización de datos sobre desempeño ocasionan un uso limitado de las estadísticas de contratación para fines de planeación, evaluación y toma de decisiones. De hecho, la actual falta de datos creíbles y completos de contratación impide al ISSSTESON evaluar el sistema de contratación en conjunto. La misma falta obstaculiza la capacidad del instituto para atender varios elementos de administración estratégica, como la estrategia de contratación, el control interno, y la vigilancia y gestión del desempeño.

Las posibles soluciones a la limitada capacidad de recopilación de datos necesariamente incluyen aprovechar los sistemas de información. El ISSSTESON debe considerar la conveniencia de mejorar la capacidad existente de sus sistemas de información sobre contratación para garantizar la recopilación eficiente de datos de contratación clave necesarios para fines estratégicos al nivel de las unidades de contratación. Los sistemas de información también deben facilitar la consolidación electrónica de esa información a distintos niveles de agregación. De hecho, para cosechar todos sus beneficios, los sistemas de información no solo deben almacenar los datos, sino reunirlos de manera estructurada y reutilizable. En consecuencia, al elaborar plataformas o herramientas de TI, el ISSSTESON tiene que pensar en el tipo de comunicación y datos necesarios.

En este esfuerzo el ISSSTESON podría comenzar por examinar el interior de la institución en busca de qué tipos de datos —costos, calendarios, metodologías y resultados— son más fáciles de producir y recopilar. Entonces el instituto podría elaborar un plan de acción para reunir los datos faltantes. Los informes pertinentes deben producirse siguiendo prácticas adecuadas de recopilación, uso y evaluación de la información. Esto dará una imagen más clara de las diversas actividades de contratación realizadas en el ISSSTESON (al nivel consolidado u hospitalario) e ilustrará el valor de esa función.

3.4.2. Una vez que los datos estén disponibles, el ISSSTESON debería desarrollar indicadores para evaluar el desempeño de la función de contratación e introducir una estrategia de vigilancia y de gestión del desempeño

Identificar las oportunidades de mejora y establecer las prioridades y los objetivos estratégicos de la función de contratación del ISSSTESON requiere un conocimiento y una evaluación integrales de su desempeño real. Sin embargo, aún no se dispone de este análisis porque no hay indicadores válidos para toda la institución. Algunos indicadores se elaboraron en el marco de la certificación ISO, pero ya dejaron de usarse. Con todo, la elaboración de indicadores requiere el tipo correcto de datos, así como la posibilidad de reutilizarlos.

El desempeño de los sistemas de contratación pública se puede evaluar a tres niveles: gestión de contratos/micronivel, autoridad contratante/macronivel, y nacional/metanivel. Estos niveles están estrechamente relacionados, pues el desempeño al nivel de procedimiento o contrato tiene efecto en el desempeño de la entidad, lo que a su vez incide en el desempeño del sistema de contratación a nivel nacional. Aplicados al ISSSTESON, estos niveles podrían corresponder a los contratos individuales, las unidades administrativas y hospitales, y la institución en conjunto. Los indicadores deben elaborarse de manera que reflejen las estrategias y políticas desarrolladas en los niveles de unidad e institucional. El recuadro 3.9 describe los aspectos clave que deben considerarse al elaborar indicadores clave de desempeño (ICD). Además, quizá convenga establecer objetivos concretos que servirán como metas para la entidad. Cuando esos indicadores se midan, ayudarán a identificar lagunas y cuellos de botella, y así a mejorar continuamente el sistema realizando las acciones pertinentes y adaptando estrategias determinadas. Está claro que no todos los indicadores tienen que monitorearse con la misma frecuencia.

Recuadro 3.9. Características de los indicadores de desempeño

Los buenos indicadores clave de desempeño deben tener cualidades fundamentales para beneficiar plenamente a una institución y sus proveedores. Deben ser:

- Pertinentes; es decir, estar vinculados con objetivos clave de la institución (resultados críticos o riesgos que deben evitarse), y no con el proceso.
- Claros; es decir, estar expresados en el documento contractual y ser lo más simples posible para garantizar su entendimiento común por parte de la institución adquiriente y el proveedor.
- Medibles y objetivos; es decir, estar expresados con medidas y fórmulas predeterminadas, y basados en datos simples que puedan reunirse de manera objetiva y rentable.
- Alcanzables; es decir, realistas y estar en manos del proveedor.
- Limitados; es decir, los menos que se requieran para lograr los objetivos y minimizar sus desventajas (costos, esfuerzos, y riesgo de disputas) para ambas partes. En la medida de lo posible, debe promoverse el uso de información y documentación ya disponible conforme al proceso de gestión de contratos y no exigirse la recopilación de datos o documentación adicionales.
- Programados; es decir, incluir calendarios determinados para que se puedan alcanzar.

Fuente: (OCDE, 2018^[4]), *Segundo Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS): Rediseñando las Estrategias para Mejorar el Cuidado de la Salud*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264288300-es>.

Para establecer una función de contratación estratégica con objetivos claros y focalizada en la mejora continua, el ISSSTESON debe identificar prioridades y objetivos claros de toda la institución para evaluar periódicamente el avance de todas las unidades de contratación por medio de ICD. El recuadro 3.10 ilustra el uso de indicadores claves de desempeño para evaluar la capacidad de contratación en el Reino Unido.

Recuadro 3.10. Estudios de capacidad de contratación y uso de indicadores en Reino Unido

En el Reino Unido, los estudios de capacidad de contratación se anunciaron por primera vez en el informe de la Tesorería *Transforming Government Procurement* (“Transformar la contratación del gobierno”) y se pusieron a prueba a principios de 2007. Estos ejercicios se inspiraron en los estudios de capacidades departamentales gestionados por la Oficina del Gabinete, pero se centraban en las actividades comerciales de las instituciones públicas, tanto durante el ciclo de vida, desde las políticas y estrategias públicas hasta la entrega y el consumo, como en las distintas actividades comerciales (es decir, desde la adquisición de bienes hasta la contratación compleja). Para fomentar un alto grado de confianza en el informe y sus recomendaciones, un equipo de considerable experiencia y conocimiento de asuntos comerciales realizó los estudios.

El objetivo de los estudios era evaluar tres grandes áreas con indicadores correspondientes: i) liderazgo (grado de visibilidad, visión y confianza); ii) desarrollo y despliegue de competencias (dotación eficaz de recursos y gestión inteligente de clientes), y iii) sistemas y procesos (gobernanza y organización, abordaje estratégico y colaborativo de los mercados, uso eficaz de las técnicas de contratación y gestión del conocimiento).

Un aspecto primordial de los estudios fue el uso de ICD para ayudar a las instituciones a mejorar continuamente. Hay tres tipos distintos de indicadores:

- Mediciones clave: están concebidas para ayudar a la institución pública y otros interesados gubernamentales a supervisar si el desempeño ha mejorado con el tiempo. Hay nueve mediciones clave.
- Mediciones contextuales: informan las mediciones clave y son útiles para supervisar los cambios en el tiempo, pero deben interpretarse con otras informaciones. Se emplean seis mediciones contextuales.
- Mediciones diagnósticas: son mediciones más detalladas para informar determinadas líneas de investigación durante el estudio de capacidad de contratación o evaluaciones posteriores. No están destinadas a la vigilancia continua del desempeño de la contratación. Hay ocho mediciones diagnósticas.

Se otorgaron a los ICD puntuaciones en una escala roja/verde/amarilla de cinco puntos. Estas puntuaciones se sometieron después a un proceso riguroso de moderación por parte de un panel independiente compuesto por representantes de la Oficina Nacional de Auditoría, la Confederación de la Industria Británica, la Tesorería y la Oficina del Gabinete. En el Anexo Cuadro 3.A.1 se puede consultar una sinopsis de 23 indicadores de desempeño en cuatro áreas de interés (liderazgo, desarrollo y despliegue de competencias, sistemas y procesos, y resultados entregados), usados en un estudio de capacidad de contratación.

Se esperaba que cada institución estudiada elaborara y aplicara un Plan de Mejora como respuesta al estudio. Los departamentos, junto con la autoridad competente, accedieron a un Plan de Compromisos basado en el riesgo de incumplimiento evaluado en relación con el Plan de Mejora. Los planes de seguimiento comprendían una autoevaluación por parte del departamento seis meses después de la aprobación del Plan de Mejora, una evaluación alrededor de 12 meses después del primer estudio para medir los avances en relación con el Plan de Mejora, y terminaban con un estudio de seguimiento integral a los 24 meses.

Fuente: (Office of Government Commerce, 2007^[9]), *Procurement Capability Review Programme: Tranche One Report*, Londres, disponible en: https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110802155428/http://www.ogc.gov.uk/documents/OGC_Procurement_Capability_Review_Programme_Tranche_One_Report.pdf, consultado el 7 de mayo de 2018.

Como corolario de los esfuerzos para elaborar ICD, el ISSSTESON podría considerar la conveniencia de diseñar una estrategia de vigilancia y gestión del desempeño para su función de contratación (véase la experiencia de Ontario, Canadá, en el recuadro 3.11). Esta iniciativa debe basarse en un plan gradual que determine elementos como los siguientes:

- Los elementos particulares de la contratación que deben someterse a evaluación continua, incluidas todas las áreas importantes de riesgos, eficiencia y puntos débiles en las diversas actividades del proceso de contratación.
- La medición concreta usada para evaluar estos elementos diversos, incluidos los datos reunidos y las fórmulas de cálculo utilizadas.
- Objetivos determinados para cada medición, a fin de identificar objetivos de contratación y medir los avances en relación con ellos.
- La estrategia para promover la mejora continua. Antes que identificar simplemente los puntos débiles, las actuales prácticas óptimas deben promover las actividades de medición del desempeño que agregan valor mediante la mejora continua.
- El proceso conforme al cual se evaluará el desempeño de la contratación (frecuencia, responsabilidad de reunir datos, calcular las mediciones y evaluar los resultados, etc.) y los resultados comunicados dentro del instituto, que deben usarse con fines de planeación estratégica.

La ejecución de la estrategia debe pensarse cuidadosamente para minimizar los recursos necesarios (tiempo y esfuerzo) y los costos, y maximizar los beneficios. La falta o la mala calidad de las estadísticas y los datos de contratación al principio restringirá la capacidad de implementación. En consecuencia, el ISSSTESON debe iniciar su sistema de vigilancia de la gestión del desempeño por etapas. Por ejemplo, la primera evaluación podría centrarse en la elaboración de algunas mediciones clave y analizar unas cuantas unidades de contratación. Otras mediciones y unidades podrían atenderse gradualmente a medida que se empieza a disponer de datos. Para garantizar una evaluación oportuna y eficiente del desempeño de la función de contratación, es decisivo que se establezca y se cumpla un calendario claro para integrar otras medidas y unidades. Para garantizar su integración completa a las actividades de contratación en curso, las prioridades y los objetivos de desempeño deben comunicarse a todos los niveles de la función de contratación. Es evidente que en ellos se incluyen los empleados, para quienes prioridades y objetivos serían parte de la evaluación anual, y los principales proveedores sujetos a la estrategia de desempeño.

Recuadro 3.11. Medición del desempeño de la contratación en los sistemas de atención de la salud en Ontario, Canadá

En noviembre de 2005 el Ministerio de Finanzas de Ontario invitó a 12 especialistas de la cadena de abasto de atención médica a evaluar el estado que guardaba en ese momento la medición del desempeño de la cadena de abasto en los hospitales de Ontario, lo que dio por resultado el informe *Performance Measurement – a Report by the Hospital Supply Chain Metrics Working Group* (“Medición del desempeño. Informe del Grupo de Trabajo de Medición de la Cadena de Abasto de Hospitales”). Este documento propone una serie de 48 mediciones y 21 normas de apoyo para que los hospitales evalúen con ellas el desempeño de su cadena de abasto y traten la mejora del desempeño. Además, aconseja la manera de adoptar y usar las mediciones en apoyo de las principales prácticas subyacentes y recomienda su adopción en tres etapas: operaciones básicas de la cadena de abasto, prácticas emergentes de la cadena de abasto y excelencia de la cadena de abasto.

Dos informes complementarios, emitidos en 2009, amplían 20 de las mediciones y 12 de las normas adoptadas en el informe original. Cada una define los objetivos, la justificación y los beneficios propuestos, junto con fórmulas, objetivos, variables asociadas y posibles fuentes de datos, mediciones vinculadas y retos previstos de implementación. Las 20 mediciones propuestas por los informes más recientes cubren seis áreas de interés (gobernanza y proceso, finanzas, transacciones y tecnología, clientes, proveedores y personas) y se presentan con sus objetivos en el Anexo Cuadro 3.A.2.

Fuente: (OCDE, 2014^[10]), *Estudio sobre la contratación pública del Instituto Mexicano del Seguro Social: Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264200364-es>.

3.4.3. El ISSSTESON debería centrarse en desarrollar un rango útil de indicadores clave de desempeño

Teniendo presente la situación financiera del ISSSTESON, el objetivo de demostrar rentabilidad debe guiar las estrategias de contratación. El desempeño del sistema de contratación a menudo se mide en los ahorros obtenidos. Hay dos formas de ahorros en la contratación: el ahorro presupuestal y el ahorro de desempeño. Calcular el ahorro presupuestal supone medir cuánto ahorra la autoridad contratante en cuanto a presupuesto gastado de un año al siguiente. El cálculo del ahorro de desempeño examina la eficiencia de la contratación y tiene en cuenta todos los aspectos financieros. Uno de los principales retos identificados en la encuesta de la OCDE sobre acuerdos marco centralizados fue el método para calcular este indicador. De hecho, en los países de la OCDE se emplea una amplia variedad de métodos de cálculo, según la naturaleza de los mecanismos de contratación o la perspectiva adoptada (OCDE, 2018^[7]). El recuadro 3.12 describe los diversos métodos usados en los países de la OCDE.

Recuadro 3.12. Métodos comunes para medir los ahorros en la contratación en países de la OCDE

- Comparación entre los precios históricos o los precios de referencia basados en análisis de mercado y el precio final propuesto por el proveedor que recibe la adjudicación.
- Evaluación del costo total de la propiedad de los productos o servicios suministrados, y comparación con los precios de referencia.
- Comparación entre el precio de lista propuesto por los proveedores que han recibido adjudicaciones en la primera etapa del concurso, o el precio histórico pagado en promedio por la autoridad contratante, y el precio con descuento obtenido después de la segunda etapa del concurso.
- Comparación entre los costos de procesamiento o laborales históricos y los costos de procesamiento o laborales nuevos.

Fuente: (OCDE, 2018^[4]), *Segundo Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS): Rediseñando las Estrategias para Mejorar el Cuidado de la Salud*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264288300-es>.

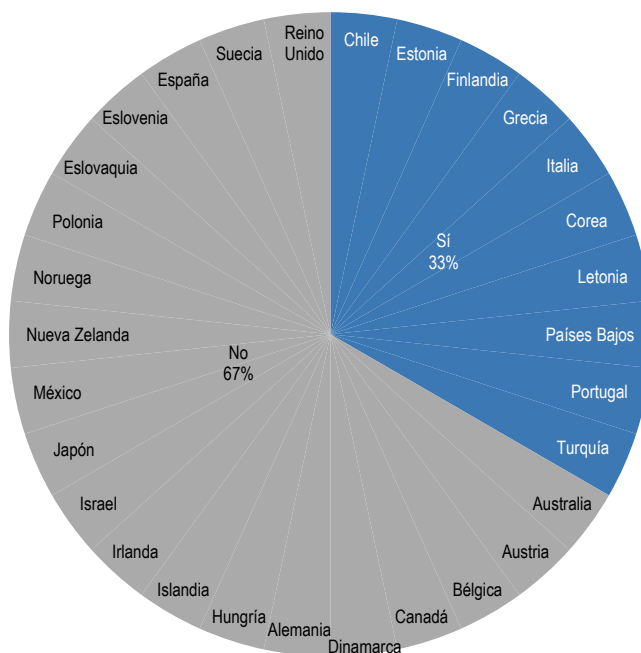
La evaluación del costo de un producto exige tener en cuenta más que el precio inicial acordado en el contrato. Por ejemplo, en el caso de dispositivos médicos, además del precio el análisis también podría tomar en cuenta los costos implicados durante toda la vida del producto: costos de mantenimiento, capacitación y seguro, además de costos indirectos como el efecto en las camas, en la duración de la hospitalización de los pacientes y el tiempo necesario que los profesionales de la medicina necesitan para usar el producto o atender a los pacientes. Integrar estos componentes en los cálculos podría dar al ISSSTESON nuevas vías para generar ahorros.

Otro argumento convincente para que el ISSSTESON mida los ahorros es que la comunicación sobre los ahorros es una herramienta para tranquilizar a los interesados (empleados, pensionistas, el gobierno y los contribuyentes) sobre la solidez de la estrategia de contratación del ISSSTESON y garantizar que el instituto hace su trabajo en relación con su eficiencia operativa.

Además de medir los ahorros en precios y costos, los ahorros también pueden expresarse en función de los costos administrativos. Herramientas como la contratación electrónica, centralizada o consolidada pueden ahorrar a las instituciones importantes cantidades en costos de procesos y productividad. Sin embargo, para los países es un reto medir los ahorros y, en términos más generales, la eficiencia derivada de estos instrumentos (véase la gráfica 3.2).

Medir los ahorros en costos administrativos exige información sobre los costos directos de los procesos de contratación (es decir, los sueldos de los funcionarios de contratación y los calendarios estandarizados para cada tipo de procedimiento de contratación). También exige un ejercicio armonizado de esquematización de los papeles y funciones entre las autoridades contratantes para incorporar los costos indirectos, como las aprobaciones o validaciones presupuestales jerárquicas.

Gráfica 3.2. Países de la OCDE que miden la eficiencia generada por los sistemas de contratación electrónica



Fuente: (OCDE, 2018^[7]), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, OECD Publishing, Paris/INAP, Madrid, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264304543-es>.

La eficiencia de la función de contratación también podría medirse por el número o la proporción de licitaciones infructuosas o el número de productos y servicios cuyos contratos no se adjudicaron. Estos indicadores podrían señalar categorías de contratación que requieren la formación de capacidad en la fuerza de trabajo de contratación o la necesidad de mayor participación del sector privado. La proporción de productos cuyos contratos no se adjudicaron también podría indicar deficiencias en determinadas categorías de productos que en última instancia impiden que algunos pacientes reciban los medicamentos que necesitan.

Asimismo, el desempeño de la función de contratación puede medirse por la facilidad con que los proveedores acceden a las oportunidades de contratación. El indicador de desempeño ideal de tal acceso es el número de ofertas medido en relación con el número de operadores económicos en el mercado respectivo. El ISSSTESON también podría evaluar el grado de competencia efectiva o los posibles obstáculos para la competencia que las especificaciones excesivas implican midiendo el número de proveedores que descargan o solicitan documentos de licitaciones, y el número o la proporción de ofertas para las que no se adjudica el contrato.

Además, el ISSSTESON podría crear un indicador para evaluar el grado de cumplimiento de los proveedores. Esto debe hacerse con cuidado porque el retraso en los pagos a los proveedores ha creado presiones que obstaculizan su capacidad para entregar a tiempo y en las cantidades necesarias. Aunque esté dispersa y no se recopile sistemáticamente, el ISSSTESON tiene información sobre la fecha efectiva de entrega o prestación de bienes o servicios, así como de la fecha de entrega esperada. Esta información podría usarse para crear un indicador específico sobre la importancia de los calendarios de entrega por cada categoría de producto, hospital o proveedor. Este indicador puede ayudar al ISSSTESON a optimizar su gestión de existencias.

Por último, el ISSSTESON podría producir indicadores basados en la calidad de los servicios prestados a sus beneficiarios, como hace el IMSS (véase el recuadro 3.13).

Recuadro 3.13. Indicadores creados por el IMSS para medir la calidad de su servicio

Desde 2009, el IMSS realiza una Encuesta Nacional de Satisfacción para reunir información sobre las percepciones de la calidad de los servicios que presta a sus beneficiarios afiliados. La encuesta más reciente se realizó en abril de 2017 y la respondieron 24 757 personas. Esta encuesta se concibió para medir diez indicadores, creados al nivel nacional y al de delegaciones y Unidades Médicas de Alta Especialidad (UMAЕ):

- satisfacción general con la atención médica
- suministro de medicamentos a los pacientes
- tratamiento recibido durante la visita a la unidad
- puntuación media del tratamiento recibido por personal de distintas categorías
- tiempo de espera para la consulta médica
- limpieza de la unidad
- limpieza de los baños
- evaluación del servicio de urgencias
- servicios de hospitalización
- servicios de cirugía

Además, el IMSS usa otro indicador relacionado con las prescripciones médicas. Si es necesario, los médicos recetan medicinas a los pacientes después de la consulta. Los fármacos deben ser suministrados por las farmacias del instituto. El indicador de las prescripciones se propone medir el porcentaje de prescripciones de medicinas que se han suministrado total o parcialmente a los pacientes.

Fuente: (OCDE, 2018^[4]), *Segundo Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS): Rediseñando las Estrategias para Mejorar el Cuidado de la Salud*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264288300-es>.

Propuestas de acción

El ISSSTESON enfrenta retos considerables en lo tocante a aprovechar la contratación electrónica y generar información e indicadores de desempeño para aumentar la eficiencia y la rendición de cuentas en sus operaciones de contratación. También tiene que revisar su cumplimiento de los requisitos de transparencia, el cual mejoró notablemente con la implementación de la PNT, para recuperar la confianza en la equidad e integridad de sus actividades de contratación. Las siguientes recomendaciones se proponen apoyar los esfuerzos del ISSSTESON para alcanzar estas mejoras.

Garantizar un alto grado de transparencia del sistema de contratación pública

- El ISSSTESON debe cerciorarse de que cumple con dar a conocer toda la información de contratación que debe revelarse proactiva y oportunamente, como lo establecen las leyes generales y locales. Además, el instituto debe racionalizar la información que ofrece en distintas plataformas y orientar a los usuarios para que encuentren información específica relacionada con la contratación.

Usar las tecnologías digitales para poner en marcha las estrategias del instituto

- Ampliar e integrar las plataformas electrónicas de contratación del ISSSTESON promovería la transparencia y la eficiencia en sus operaciones de contratación.
- Además de la elaboración de un sistema consolidado de contratación electrónica, el ISSSTESON debe trabajar en la integración de este sistema con otros (es decir, presupuesto, existencias) y en el intercambio de información entre bases de datos.
- Aprovechar las TIC para promover la coordinación, la comunicación y el intercambio de información tiene el potencial de fomentar la eficiencia, la transparencia y las estrategias de contratación informada.
- En preparación para un nuevo sistema consolidado de contratación electrónica, el ISSSTESON debe facilitar la aceptación de los sistemas electrónicos para sus operaciones de contratación.

Generar y publicar información e indicadores de desempeño sobre el sistema de contratación pública

- El ISSSTESON debe poner en marcha un esfuerzo por reunir y sistematizar datos sobre el desempeño de la contratación para mejorar la toma de decisiones y hacer realidad el potencial de mayor eficiencia.
- Una vez que los datos sean accesibles, el ISSSTESON debe elaborar indicadores para evaluar el desempeño de la función de contratación, facilitar la mejora continua y, en última instancia, concebir una estrategia de vigilancia y gestión del desempeño.
- Al elaborar indicadores, el ISSSTESON debe ir más allá de los indicadores de actividades y centrarse en los de desempeño, como los ahorros y la eficiencia de la contratación, las licitaciones infructuosas, la accesibilidad de las licitaciones, el grado de cumplimiento de los proveedores, la calidad de los servicios y las recetas suministradas.

Bibliografía

- Gobierno de México (2015), *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf> (consultado el 28 de febrero de 2018). [3]
- OCDE (2018), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, OECD Publishing, Paris/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264304543-es>. [7]
- OCDE (2018), *Segundo Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS): Rediseñando las Estrategias para Mejorar el Cuidado de la Salud*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264288300-es>. [4]
- OCDE (2018), *Segundo Informe de Avances sobre el Desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México: Adaptando Prácticas para Atender Retos Emergentes*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/segundo-informe-avances-desarrollo-aeropuerto-internacional-mexico.pdf>. [6]
- OCDE (2016), *Country case: Integrated e-procurement system KONEPS in Korea*, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/integrated-e-procurement-system-koneps.pdf>. [8]
- OCDE (2015), *Informe de la OCDE sobre Cohecho Internacional: Análisis del delito de cohecho de servidores públicos extranjeros*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264226654-es>. [1]
- OCDE (2015), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>. [2]
- OCDE (2014), *Estudio sobre la contratación pública del Instituto Mexicano del Seguro Social: Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264200364-es>. [10]
- Office of Government Commerce (2007), *Procurement Capability Review Programme Tranche One Report*, Londres, https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110802155428/http://www.ogc.gov.uk/documents/OGC_Procurement_Capability_Review_Programme_Tranche_One_Report.pdf (consultado el 7 de mayo de 2018). [9]
- Open Contracting Partnership (2017), “*The Open Contracting Partnership showcase projects – Ukraine*”, <https://www.open-contracting.org/why-open-contracting/showcase-projects/ukraine/> (consultado el 2 de marzo de 2018). [5]

Notas

¹ En junio de 2017 el Gobierno del Estado de Sonora presentó el CompraNet-Sonora para la captura, seguimiento y publicación de las contrataciones realizadas al amparo de la normatividad estatal.

² Actualmente el ISSSTESON se encuentra en proceso de implementación del Sistema de Armonización Contable, el cual integra un módulo de licitación pública y busca mejorar el control y la supervisión de la operación institucional, gastos e ingresos, de conformidad con La Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Annex 3.A. Uso de indicadores y gestión del desempeño en el Reino Unido y en Ontario, Canadá

Anexo Cuadro 3.A.1. Indicadores del desempeño del estudio de capacidad de la contratación del Reino Unido

Mediciones	Liderazgo	Desarrollo y despliegue de competencias	Sistemas y procesos	Resultados entregados
Clave	<ul style="list-style-type: none"> • Confianza de las partes interesadas • Confianza de los proveedores 	<ul style="list-style-type: none"> • Relación entre los ahorros por rentabilidad de la contratación y el costo de la función 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo de procesamiento en promedio por pedido/factura • Porcentaje de gasto en terceros por medio de contratos predeterminados • Porcentaje de gasto en terceros por medio de contratación colaborativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Ahorros por rentabilidad de la contratación como porcentaje del gasto en terceros • Porcentaje del gasto en terceros por medio de pequeñas y medianas empresas • Desempeño en relación con los objetivos sostenibles de consumo y producción
Contextuales	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje del gasto en terceros activamente gestionado por profesionales de contratación 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo de la función de contratación como porcentaje del gasto en terceros • Porcentaje de rotación de los profesionales de contratación 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje del gasto en terceros por medio de tarjetas de contratación • Porcentaje de cumplimiento de los términos del pago/dentro de 30 días a partir de la recepción 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo unitario en promedio de una canasta de once productos básicos
Diagnósticas	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de quien encabeza la función de contratación 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje del personal de contratación que está calificado, en unidades equivalentes a tiempo completo. • Porcentaje del personal de contratación que recibe capacitación profesional • Porcentaje de los empleados de contratación reclutados externamente • Porcentaje de gasto en terceros cubierto por la gestión de relaciones con proveedores 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de gasto en terceros por medio de gestión estructurada de categorías • Porcentaje de gasto en terceros, gestión por medio de proveeduría electrónica (contratación electrónica) 	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfacción del cliente con el desempeño del proveedor

Anexo Cuadro 3.A.2. Mediciones de la cadena de abasto *Ontariobuys*

Área	Gobernanza y proceso	Finanzas	Transacción y tecnología
Objetivo	Controlar el proceso desde la planeación al pago y usar las prácticas más avanzadas	Reducir los costos operativos y de transacción de la cadena de abasto	Reducir la carga transaccional y mejorar la información
Mediciones propuestas	<p>Medición 1.1. Porcentaje de artículos activos según los contratos Objetivo: Mejorar el control del gasto en la cadena de abasto aumentando el número de artículos adquiridos según un contrato negociado</p> <p>Medición 1.2. Tiempo de respuesta de adquisición Objetivo: Mejorar la capacidad para emitir rápidamente los pedidos relámpago a los proveedores</p>	<p>Medición 2.1. Costo de emitir un pedido, en promedio Objetivo: Maximizar la productividad del personal de la cadena de abasto asociado con la adquisición de bienes y servicios, incluida la gestión de proveedores y contratos, el procesamiento de pedidos y la solución de problemas</p> <p>Medición 2.2. Rotación del inventario en un mes Objetivo: Optimizar la inversión en existencias equilibrando el costo de almacenar bienes con el de reponerlos, la falta de existencias y las consiguientes fallas de servicio</p> <p>Medición 2.3. Costos operativos como porcentaje del gasto Objetivo: Optimizar los costos operativos generales del departamento de cadena de abasto en relación con el gasto en bienes y servicios</p>	<p>Medición 3.1. Número de pedidos en un mes Objetivo: Crear prácticas eficientes y reducir costos optimizando el número de pedidos</p> <p>Medición 3.2. Porcentaje de pedidos relámpago Objetivo: Reducir el número de pedidos relámpago, imprevistos y no programados, mejorando la gestión de la planeación y la demanda</p> <p>Medición 3.3. Número de pedidos hechos en unidades equivalentes a un mes a tiempo completo Objetivo: Mejorar la productividad del departamento de cadena de abasto para generar y emitir pedidos</p> <p>Medición 3.4. Partidas por pedido en promedio Objetivo: Reducir los costos transaccionales consolidando las partidas en menos pedidos</p> <p>Medición 3.5. Número de pedidos hechos en promedio a los diez mayores proveedores en un mes Objetivo: Consolidar y reducir el número de pedidos emitidos a los diez proveedores más activos</p> <p>Medición 3.6. Porcentaje de facturas con pedido Objetivo: Reducir el número de facturas procesadas sin pedido para controlar y administrar el gasto institucional centralmente mediante el departamento de cadena de abasto</p> <p>Medición 3.7. Porcentaje de verificación de facturas Objetivo: Aumentar la exactitud de la información contenida en los pedidos, comprobantes de recepción y facturas de proveedores</p> <p>Medición 3.8. Porcentaje de pedidos de bajo valor monetario Objetivo: Aumentar el empleo de métodos de adquisición alternativos y fáciles de usar para las contrataciones de bajo monto</p>
Área	Clientes	Proveedores	Personas
Objetivo	Mejorar la prestación de servicios mediante la comprensión integral de las necesidades de los pacientes y las clínicas	Aprovechar la pericia y los recursos de los proveedores para obtener mejores resultados de la cadena de abasto	Invertir en los empleados para aumentar su contribución y ayudar a hacer de la cadena de abasto una profesión predilecta
Mediciones propuestas	<p>Medición 4.1. Falta de existencias al nivel del consumidor final Objetivo: Optimizar los niveles de existencias en todos los almacenes de consumo final de la institución de</p>	<p>Medición 5.1. Porcentaje de facturas pagadas a tiempo Objetivo: Aumentar el cumplimiento de los términos de pago acordados para mantener las buenas relaciones</p>	<p>Medición 6.1. Rotación voluntaria Objetivo: Mejorar la retención del personal más calificado de la cadena de abasto</p>

<p>atención médica para preservar la seguridad de los pacientes y mejorar el servicio al cliente</p> <p>Medición 4.2. Índice de satisfacción de los clientes</p> <p>Objetivo: Mejorar la satisfacción del cliente en todos los almacenes de consumo final de la institución de atención médica</p> <p>Medición 4.3. Porcentaje de artículos activados en el archivo maestro en un mes</p> <p>Objetivo: Aumentar el surtido de bienes y servicios adquiridos por el departamento de cadena de abasto para incluir nuevos productos y proveedores</p> <p>Medición 4.4. Porcentaje de artículos desactivados en el archivo maestro en un mes</p> <p>Objetivo: Racionalizar el número de productos, servicios y proveedores duplicados y alternativos en la institución</p>	<p>con los proveedores</p> <p>Medición 5.2. Desempeño de los proveedores</p> <p>Objetivo: Garantizar el cumplimiento confiable de los diez mayores proveedores de una institución</p>	
--	--	--

4

Gestión de riesgos y apoyo a la rendición de cuentas en el ciclo completo de contratación pública

La contratación pública es una de las actividades gubernamentales que plantean el mayor riesgo de corrupción, conflictos de intereses y uso ineficiente de los recursos públicos. Algunas de las causas principales por las que la contratación pública se considera una actividad de alto riesgo son el volumen y la regularidad de las transacciones, la estrecha interrelación entre los sectores público y privado y la complejidad de los procedimientos. Además, el hecho de que implique recursos financieros considerables crea tanto oportunidades como incentivos para la falta de honradez por parte de los funcionarios públicos y los proveedores privados.

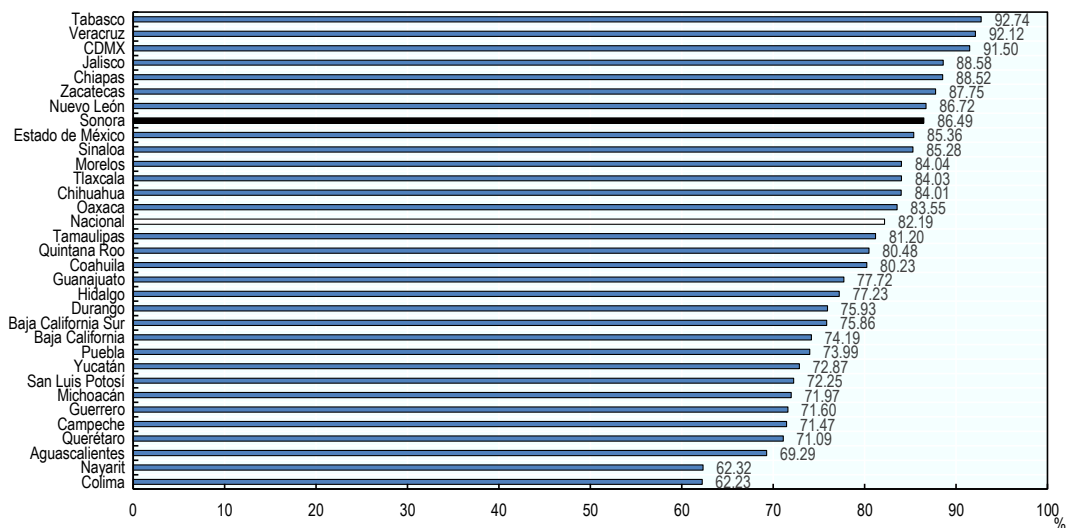
La corrupción puede estar presente en cualquier etapa del ciclo de contratación pública. Puede alterar las decisiones sobre la selección del procedimiento de contratación, por ejemplo, prefiriéndose un proceso de adjudicación directa antes que una licitación pública. También puede falsear el tipo y el volumen de suministros necesarios, los precios de compra y los criterios de selección. Además, las posibles prácticas de corrupción durante los procesos de contratación para el sector de la salud (como el soborno de funcionarios públicos o la colusión entre licitantes) pueden traer consigo graves pérdidas financieras para la institución contratante (OCDE, 2014^[1]).

Las convenciones internacionales definen el soborno o cohecho como una ventaja indebida (que puede ser pecuniaria o no pecuniaria, tangible o intangible), que es delito si la ventaja indebida se ofrece a un funcionario público o en beneficio de una tercera persona. La ventaja indebida puede adoptar distintas formas, como dinero, préstamos, acciones en una empresa, vacaciones, alimentos y bebidas, sexo o un ascenso (OCDE, 2008^[2]). Los sobornos también pueden producirse en cualquier etapa de la cadena de abasto de cualquier producto o servicio adquirido por el gobierno. En la contratación pública, el soborno puede manifestarse cuando los funcionarios obtienen una ventaja indebida a cambio de adjudicar contratos gubernamentales, o cuando se otorga una posición monopólica en la etapa de licitación, o cuando los proveedores incumplen la entrega o prestación del producto o servicio y no se les responsabiliza de ello (OMS, 2008 en (OCDE, 2014^[1])).

En México la percepción de la corrupción es grande. Una reciente encuesta del Instituto Nacional de Estadística (INEGI, 2016^[3]) reveló que 82% de las empresas perciben la corrupción como frecuente o muy frecuente. En el estado de Sonora esta proporción asciende a 86%.

Gráfica 4.1. Percepción de la corrupción en México y en cada estado del país

Porcentaje de empresas que perciben la corrupción como frecuente y muy frecuente

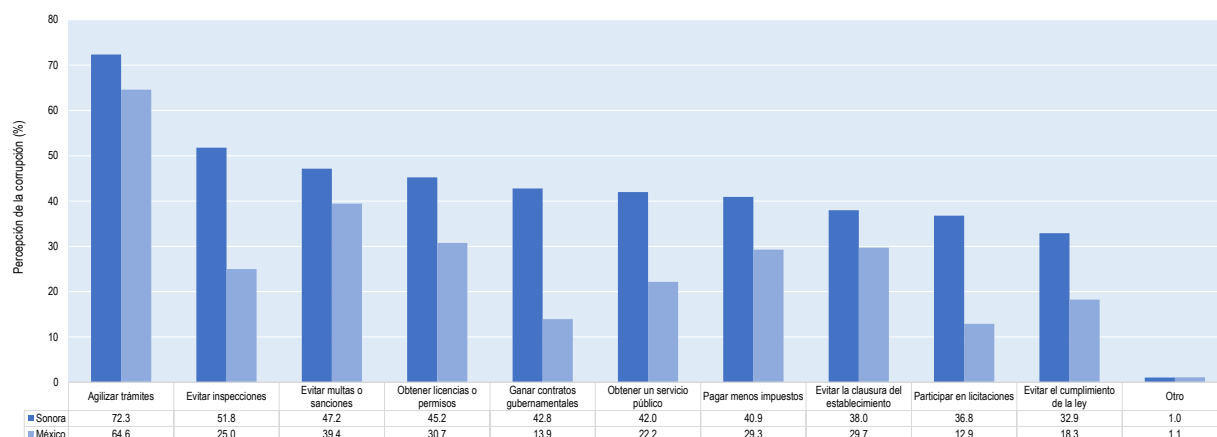


Fuente: Elaboración de la OCDE con datos del INEGI- ENCRIGE, 2016.

<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encuestas/encuestas/especiales/encrige/2016/>.

Según la percepción de las empresas, dos de las diez principales causas para incurrir en actos de corrupción están relacionadas con la contratación pública. Las estadísticas nacionales muestran que 14% de las empresas perciben corrupción al obtener contratos gubernamentales y 13% en las licitaciones públicas. En cambio, en el estado de Sonora, 43% de las empresas perciben corrupción al obtener contratos gubernamentales y 37% en las licitaciones públicas.

Gráfica 4.2. Percepción de las causas para incurrir en actos de corrupción



Fuente: Elaboración de la OCDE con datos del INEGI- ENCRIGE, 2016.

<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encestablecimientos/especiales/encrige/2016/>

La prevención eficaz de la corrupción, los sistemas bien concebidos de contratación pública y la buena gobernanza de los procesos de contratación pública contribuyen a la asignación eficiente de recursos y a la eficacia en el logro de objetivos secundarios de las políticas públicas (como la protección ambiental, la innovación, la creación de empleos y el apoyo a pequeñas y medianas empresas, normas de conducta empresarial responsable y objetivos más amplios de la política industrial, entre otros).

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* (OCDE, 2015^[4]) comprende doce principios integrados tendientes a afrontar los riesgos de corrupción exponiendo medidas esenciales a fin de guiar a los responsables de elaborar políticas públicas para que infundan una cultura de integridad en todo el ciclo de contratación pública. Los doce principios adoptan una postura holística al atender diversos riesgos para la integridad, desde la evaluación de necesidades, pasando por la etapa de adjudicación y gestión de contratos, hasta el pago. Entre estos principios se incluyen fomentar la integridad en los sistemas de contratación pública; promover acciones para integrar estrategias de gestión de riesgos para identificarlos, advertirlos y mitigarlos durante todo el ciclo de contratación pública; aplicar mecanismos de supervisión y control para promover la rendición de cuentas en todo el ciclo de contratación pública; incluir procesos apropiados de quejas y sanciones; fomentar una participación transparente y eficaz de los interesados, y preservar la integridad del sistema de contratación pública por medio de normas generales y medidas preventivas específicas para la contratación pública.

Gráfica 4.3. Los 12 principios integrados de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública



Fuente: (OCDE, 2015^[4]), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública*, www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/, (consultado el 26 de noviembre de 2017).

Este capítulo evalúa el marco de integridad para gestionar los riesgos y promover la rendición de cuentas durante todo el ciclo de contratación pública en el ISSSTESON, desde el punto de vista de los principios de gestión de riesgos, integridad, participación y rendición de cuentas. Está organizado en cuatro secciones: 1. Promover un control interno eficaz, centrado en los riesgos, en las actividades de contratación del ISSSTESON; 2. Preservar la integridad del sistema de contratación por medio de normas generales y medidas preventivas específicas para la contratación pública; 3. Ofrecer oportunidades de participación directa de los interesados externos en el sistema de contratación para aumentar la transparencia y la integridad, y 4. Elaborar un sistema eficaz de quejas y sanciones, que incluya a los proveedores.

4.1. Promover un control interno eficaz, centrado en los riesgos, en las actividades de contratación del ISSSTESON

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* (2015^[4]) sugiere aplicar un marco de control interno y gestión de riesgos para proteger la integridad en las instituciones del sector público. Aconseja crear un ambiente de control y un planteamiento estratégico de la gestión de riesgos, así como construir un mecanismo eficiente de vigilancia y garantía de calidad para el sistema de gestión de riesgos. La recomendación sugiere en particular:

- Garantizar un ambiente de control con objetivos claros que demuestren el compromiso de los funcionarios directivos con la integridad pública y los valores de la función pública y ofrezca un

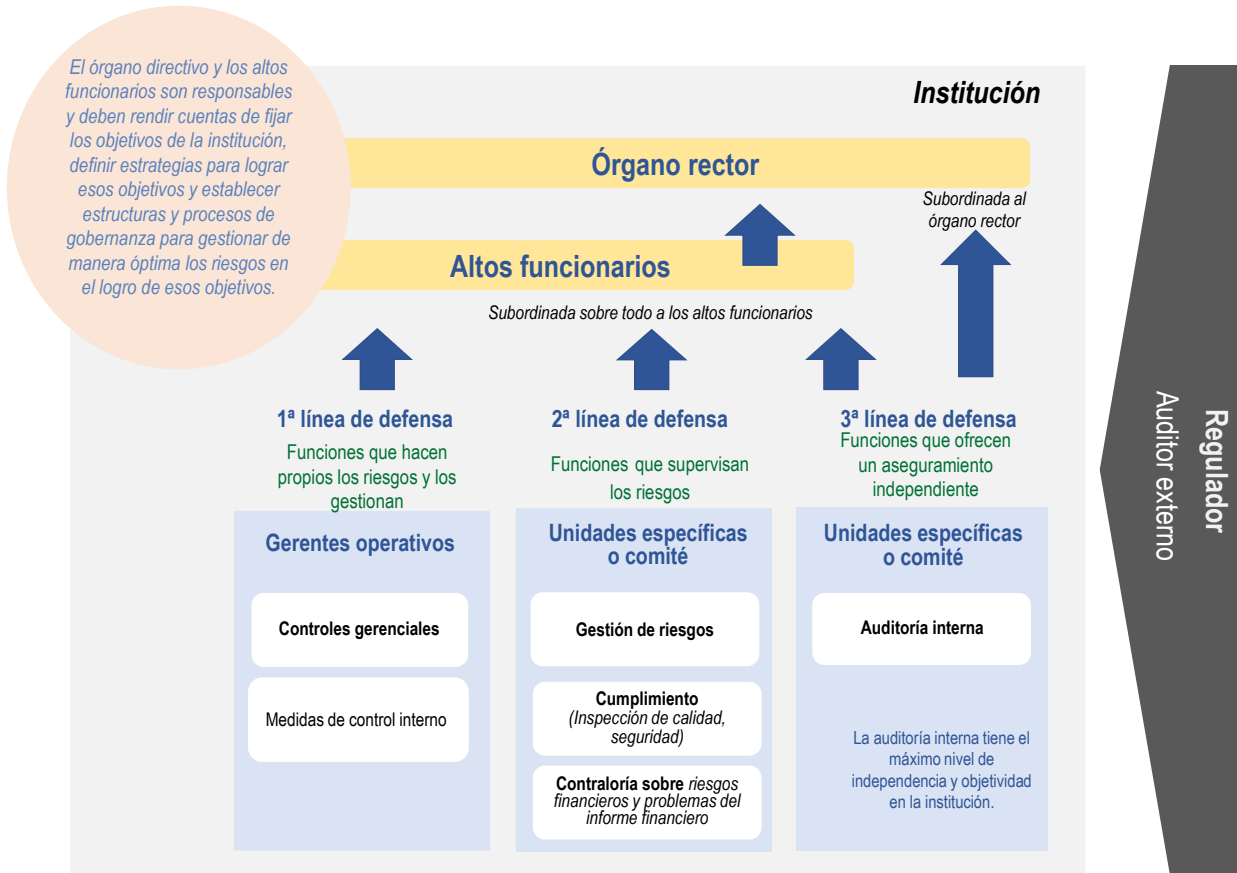
nivel razonable de confianza en la eficiencia, el desempeño y la observancia de la ley en la institución;

- Garantizar un método estratégico de gestión de riesgos que incluya evaluar los riesgos para la integridad pública y atender los puntos débiles del control (entre otras cosas integrando señales de advertencia en los procesos críticos), así como establecer un mecanismo eficiente de vigilancia y aseguramiento de la calidad para el sistema de gestión de riesgos;
- Garantizar que los mecanismos de control son coherentes e incluyen procedimientos claros para responder a las sospechas creíbles de violaciones de leyes y reglamentos y facilitar la denuncia ante las autoridades competentes sin miedo a represalias.

Los controles ayudan a las instituciones a funcionar sin contratiempos, reducir costos, evitar el desperdicio, pedir cuentas de sus acciones a los funcionarios e informar al público y a las instituciones de supervisión sobre el desempeño y la rentabilidad alcanzados. Los controles internos son las políticas, estructuras, procedimientos y procesos que permiten a una institución identificar y responder adecuadamente a los riesgos internos o externos, a fin de cumplir con su mandato o sus objetivos, salvaguardar sus activos y usar los recursos públicos adecuada y eficientemente (OCDE, 2017^[5]).

En la gestión y el control eficaces de riesgos, las obligaciones de los equipos de auditores internos, especialistas empresariales en gestión de riesgos, especialistas en control interno, inspectores de calidad e investigadores de fraude, deben estar designadas y coordinadas cuidadosamente para garantizar que los procesos de riesgo y control funcionan como es debido; asignando y coordinando responsabilidades claras de manera eficaz entre estos grupos y entendiendo los límites de sus obligaciones, a fin de que no haya ni “lagunas” en los controles ni duplicaciones innecesarias. Los gobiernos deben adoptar una actitud cohesiva, coordinada y sistemática para mejorar las comunicaciones sobre gestión y control de riesgos, y aclarar las funciones y los deberes esenciales. El modelo de las tres líneas de defensa constituye una manera eficaz de ilustrar este punto (The Institute of Internal Auditors, 2013^[6]) (véase la gráfica 4.4 y el recuadro 4.1).

Gráfica 4.4. El modelo de las tres líneas de defensa



Fuente: Adaptado de (The Institute of Internal Auditors, 2013^[6]), "Position paper: The three lines of defence in effective risk management and control", disponible en <https://global.theiia.org/>, (consultado el 19 de marzo de 2018).

Recuadro 4.1. Mecanismos de operación del modelo de las tres líneas de defensa

Primera línea de defensa: gestión operativa

Es responsabilidad de los superiores inmediatos y los gerentes de nivel intermedio (gerentes operativos), que son responsables de:

- Mantener controles internos eficaces y ejecutar procedimientos diarios de gestión y control de riesgos.
- Identificar, evaluar, controlar y mitigar los riesgos.
- Guiar la elaboración y la aplicación de las políticas y los procedimientos internos.
- Garantizar actividades consecuentes con las metas y los objetivos.
- Tomar acciones correctivas para atender las deficiencias de los procesos y el control.

Segunda línea de defensa: funciones de gestión de riesgos y observancia

Tiene por objeto vigilar los controles de la primera línea de defensa y cumple funciones relacionadas con la gestión de riesgos, la observancia y el control de riesgos financieros. Las responsabilidades de

la segunda línea de defensa varían según la naturaleza específica de la institución, pero por lo general incluyen las siguientes:

- Respalda las políticas de la dirección, definir funciones y responsabilidades, y fijar metas para su aplicación.
- Aportar marcos de gestión de riesgos.
- Identificar problemas conocidos y nuevos.
- Identificar cambios en el apetito implícito de riesgos de la institución.
- Asistir a la dirección en la creación de procesos y controles para gestionar riesgos y problemas.
- Impartir orientación y capacitación sobre los procesos de gestión de riesgos.
- Facilitar y vigilar la aplicación de prácticas eficaces de gestión de riesgos por parte de los gerentes operativos.
- Alertar a los gerentes operativos sobre los problemas nuevos y las condiciones cambiantes de la normativa y los riesgos.
- Vigilar la idoneidad y eficacia del control interno, la exactitud e integralidad de los informes, la observancia de leyes y reglamentos, y el remedio oportuno de las deficiencias.

Tercera línea de defensa: auditoría interna

La auditoría interna da confianza en la eficacia de la gobernanza, la gestión de riesgos y los controles internos, incluida la manera en que la primera y la segunda líneas de defensa alcanzan los objetivos de gestión de riesgos y control. El auditor interno debe actuar conforme a las normas internacionales reconocidas para efectuar auditorías internas, subordinado a un nivel lo bastante alto en la institución para poder cumplir sus funciones de manera independiente y provisto de un canal activo y eficaz de comunicación con el órgano rector. Entre las responsabilidades de la tercera línea de defensa están las siguientes:

- Revisar, auditar e informar sobre la eficiencia y eficacia de las operaciones y el logro de los objetivos de cada área administrativa de la institución (incluidas la protección de los activos; la confiabilidad e integridad de los procesos de información, y la observancia de leyes, reglamentos, políticas, procedimientos y contratos).
- Revisar, auditar e informar sobre todos los elementos del marco de gestión de riesgos y control interno, entre ellos, el ambiente de control interno y los elementos del marco de gestión de riesgos (es decir, identificación y evaluación de riesgos, respuesta a ellos, información y comunicación, y vigilancia).
- Revisar, auditar e informar sobre la entidad en general, las divisiones, filiales, unidades operativas y funciones, incluidos los procesos comerciales como funciones de ventas, producción, comercialización, seguridad, clientes y operaciones, así como funciones de apoyo (es decir, contabilidad de ingresos y gastos, recursos humanos, adquisiciones, nómina, presupuesto, gestión de la infraestructura y los activos, inventario y tecnología de la información).

Fuente: Elaborado con información de (The Institute of Internal Auditors, 2013^[6]), "Position paper: The three lines of defence in effective risk management and control", disponible en <https://global.theiia.org/>, (consultado el 19 de marzo de 2018).

Los órganos rectores y los altos funcionarios son los primeros interesados a quienes benefician las "líneas", y están en la posición óptima para garantizar que el modelo de las tres líneas de defensa se refleje en los procesos de gestión y control de riesgos de la institución. Las tres líneas deben estar presentes de una u otra forma en toda organización, sin importar su tamaño o complejidad. Además, como sea que se aplique el modelo de las tres líneas de defensa, los altos funcionarios y los órganos rectores

deben comunicar claramente la expectativa de que la información se intercambie y las actividades se coordinen entre cada uno de los grupos responsables de gestionar los riesgos y controles de la institución (The Institute of Internal Auditors, 2013^[6]).

Antes el ISSSTESON carecía de una estructura administrativa para vigilar los riesgos, pero el 28 de agosto de 2017 se instaló el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI). De acuerdo con el Marco Integrado de Control Interno (MICI) y su Manual Administrativo, emitidos por la Secretaría de la Contraloría General, cada dependencia y entidad de la administración pública del Estado de Sonora deberá integrar un COCODI con la finalidad de apoyar al Titular en la aplicación del MICI y, de esta manera, implementar y fortalecer el control interno, la política de ética e integridad y los mecanismos para prevenir riesgos de corrupción. El COCODI del ISSSTESON es presidido por el Director General del Instituto y llevó a cabo tres sesiones ordinarias durante 2018 (abril, julio y octubre) y una más en febrero de 2019. Asimismo, durante 2018 aprobó 23 acuerdos. El seguimiento a dichos acuerdos lo lleva a cabo la Unidad de Planeación e Innovación Institucional (UPII).

Recuadro 4.2. El Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) del ISSSTESON

El COCODI es un órgano colegiado y especializado presidido por el Director General del Instituto e integrado también por los siguientes funcionarios:

- titular del OIC, como Vocal Ejecutivo;
- jefe de la UPII, como Vocal 1;
- jefe de la Unidad Jurídica, como Vocal 2;
- jefe del Departamento de Informática, como Vocal 3;
- representante del Coordinador Sectorial, como Vocal 4.

Además, son invitados permanentes los titulares de las áreas administrativas y los enlaces de control interno y administración de riesgos.

Los objetivos del COCODI son los siguientes:

- Contribuir al cumplimiento oportuno de metas y objetivos institucionales mediante la implementación de actividades con enfoque preventivo.
- Impulsar el fortalecimiento y actualización del control interno institucional.
- Vigilar el cumplimiento y mejora de los programas presupuestales.
- Impulsar la identificación y administración de riesgos institucionales y de corrupción.
- Identificar y monitorear los temas relevantes y, en su caso, contribuir a la atención y solución de problemáticas con la aprobación de acuerdos y compromisos.
- Administrar las situaciones o variaciones relevantes y negativas que se presenten en la operación de los resultados (financieros, presupuestales, tecnológicos y administrativos) y proponer acuerdos con medidas correctivas para subsanarlas.
- Agregar valor a la gestión institucional para su eficiencia y eficacia en la toma de decisiones.

Fuente: Elaborado con información proporcionada por el ISSSTESON.

Originalmente, el instituto había planeado la creación de un área administrativa llamada Unidad Especializada de Control Interno, que se encargaría de advertir riesgos institucionales que pudieran impedir el funcionamiento adecuado del instituto. Sin embargo, esta idea nunca maduró y se abandonó. De hecho, el contar con un mecanismo institucional para controlar los riesgos podría haber contribuido a evitar la actual situación financiera. Por medio del Programa Anual de Trabajo de Control Interno, que

autoriza el COCODI, se atienden cuatro rubros enfocados en mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión institucional y prevenir riesgos de corrupción: control interno, cuenta pública y presupuesto, transparencia e integridad y fiscalización y auditoría. Su evaluación la realiza anualmente el Órgano Interno de Control (OIC) del ISSSTESON (véase el recuadro 4.3 para un resumen de los resultados de la evaluación del ejercicio 2018).

Recuadro 4.3. Resultados de la evaluación al Informe Anual del estado que guarda el Sistema de Control Interno Institucional y al Programa de Trabajo de Control Interno del ISSSTESON (ejercicio 2018)

Hasta finales de 2018, se habían llevado a cabo dos evaluaciones del control interno del ISSSTESON, en diciembre de 2016 y en septiembre de 2018. A nivel estratégico el grado de cumplimiento pasó de 44.71 a 68.68%, mientras que a nivel directivo subió de 56.82 a 61.93%. No obstante, a nivel operativo el grado de cumplimiento bajó de 64.60 a 47.72%, pasando de una calificación “regular” a “deficiente”. Por tanto, los resultados de las evaluaciones muestran la necesidad de mejorar, sobre todo, a nivel operativo.

Por otro lado, la última evaluación destaca logros como los siguientes:

- Difusión del Código de Ética y Conducta, así como de la visión y misión del Instituto.
- Aplicación de encuestas de clima organizacional.
- Formalización de las funciones relacionadas con el Sistema de Control Interno y de Administración de Riesgos en los Manuales de Organización de la Dirección General y la Subdirección Administrativa.
- 100% de cumplimiento, por segundo año consecutivo, en la presentación de la declaración patrimonial.

En materia de administración de riesgos, la evaluación destaca que en marzo y abril de 2018 comenzó la elaboración de matrices de riesgos y programas de trabajo sobre los riesgos operativos y estratégicos del Instituto.

Finalmente, la evaluación recomienda al ISSSTESON analizar los resultados por elemento de control para buscar mayor congruencia con las acciones de mejora planteadas para el Programa de Trabajo 2019.

Fuente: Elaborado con información proporcionada por el ISSSTESON.

4.1.1. Los altos funcionarios de ISSSTESON podrían demostrar un compromiso sólido con las funciones de control, auditoría, ética e integridad

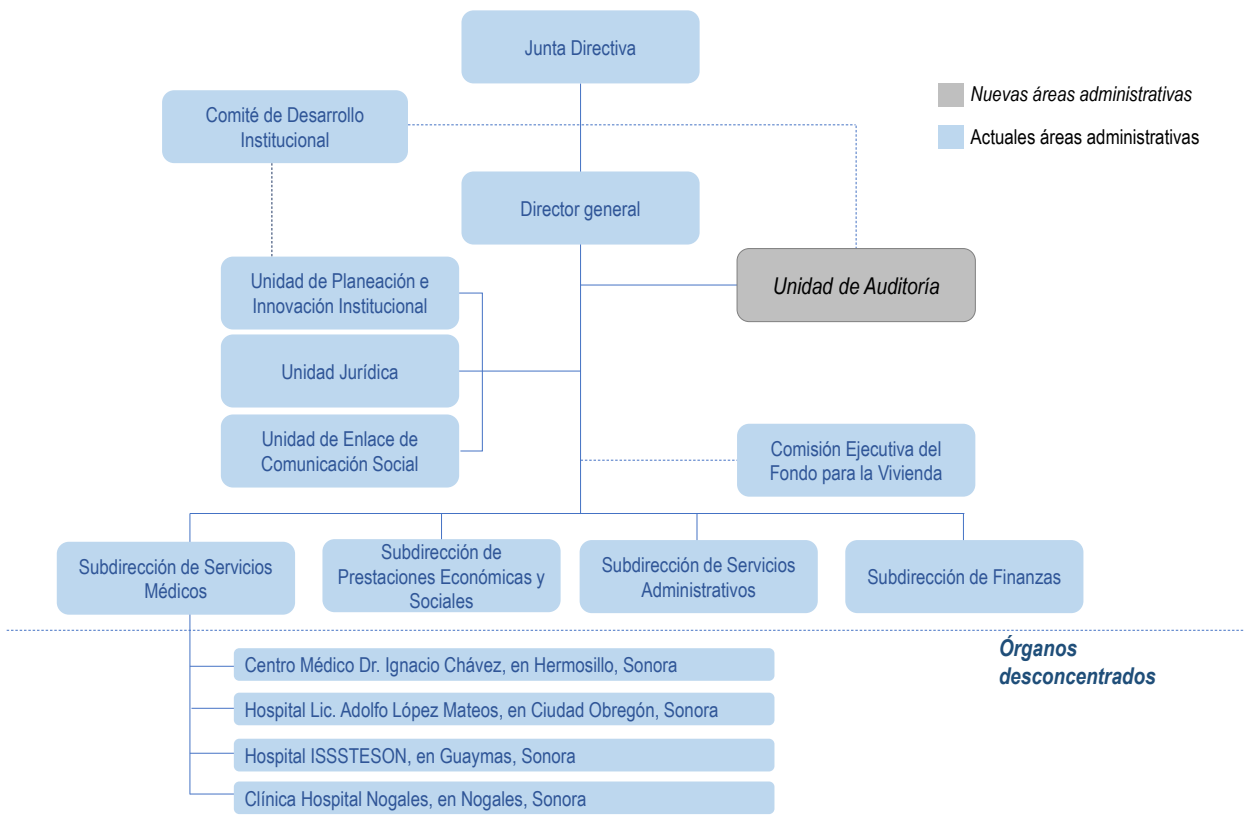
La Junta Directiva del ISSSTESON debe crear y organizar las tres líneas de defensa y empoderar a las unidades administrativas encargadas de aplicarlas. La primera línea está en manos de los gerentes operativos de la institución. Los superiores inmediatos y los gerentes de nivel intermedio están encargados de aplicar los controles y ayudar a identificar y prevenir riesgos en sus áreas. La segunda línea de defensa del ISSSTESON debe confiarse al cuidado de los altos directivos y, al mismo tiempo, podría ser organizada y supervisada por la UPII, como encargada del seguimiento de los acuerdos tomados en el COCODI. Además, para cumplir con la tercera línea de defensa, el ISSSTESON podría crear una nueva función de auditoría interna que estuviera subordinada a la Junta Directiva y complementara la auditoría externa.

El COCODI representa una oportunidad para que el ISSSTESON elabore estrategias eficientes de gestión de riesgos a fin de evitar los riesgos de corrupción en la contratación pública y obtener mejores resultados en lo relativo a sostenibilidad financiera, logro de objetivos (servicios de salud, servicios financieros, administración de pensiones y préstamos hipotecarios) y promoción de objetivos secundarios de políticas públicas, como la competitividad de las empresas locales en el sector de la salud.

El hecho de que la UPII tenga la responsabilidad de dar seguimiento a los acuerdos del COCODI implica varias ventajas. Por ejemplo, los temas relacionados con el control interno se coordinan y gestionan fácilmente porque en el Reglamento Interior vigente del ISSSTESON (artículo 18), esta unidad está también encargada de elaborar y coordinar varios programas, como los siguientes: funciones de planeación institucional como la coordinación e integración del programa sectorial, el programa de desarrollo institucional, el programa operativo anual del instituto, el presupuesto y el programa anual de obras, así como funciones de vigilancia, evaluación del desempeño y rendición de cuentas del instituto (incluidas las unidades administrativas y los órganos desconcentrados); por ejemplo, la producción de estadísticas, informes de cuentas públicas, manuales de organización y procedimientos, e implementación de códigos de ética y conducta, entre otras. Asimismo, esta unidad tiene la función de identificar oportunidades, proponer innovaciones administrativas y reformas a los reglamentos, y elaborar recomendaciones sobre desarrollo y procesos administrativos, incluida la simplificación de los trámites.

No obstante, hay áreas de oportunidad para mejorar los sistemas de gestión de riesgos y control interno. Por ejemplo, el ISSSTESON debe crear una función de auditoría interna. Esta función debe localizarse en la primera línea del ámbito de control del director general y debe informar sobre sus hallazgos y recomendaciones a la Junta Directiva. La Unidad de Auditoría también debe someter las reglas y los planes de auditoría a la aprobación de la Junta Directiva.

Gráfica 4.5. Organigrama del ISSSTESON. Nueva Unidad de Auditoría

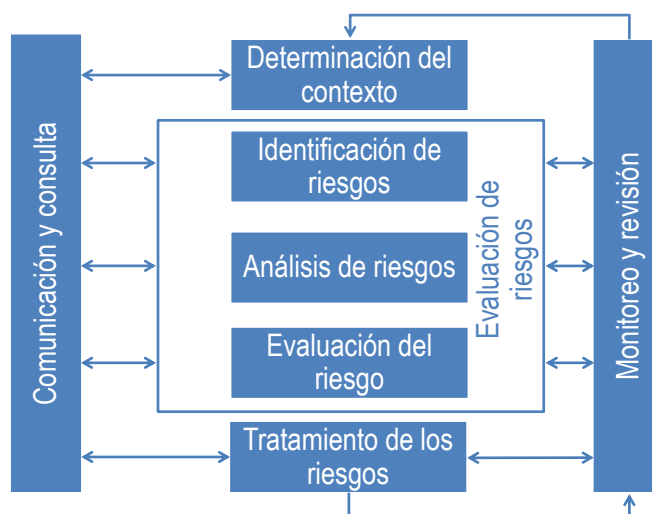


Fuente: Adaptado del Reglamento Interior del ISSSTESON (2015).

Integrar estrategias de gestión de riesgos para identificar, advertir y mitigar riesgos durante todo el ciclo de contratación pública es necesario para un control interno eficaz. La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* (OCDE, 2015^[4]) propone precisamente identificar y atender: 1) las amenazas al funcionamiento adecuado del sistema de contratación pública; 2) los posibles errores en el desempeño de las tareas administrativas, y; 3) las transgresiones deliberadas. Se debe llamar la atención del personal competente hacia los riesgos y amenazas que se identifiquen. Para prevenir los riesgos de fraude, mal uso de los fondos públicos o corrupción en la contratación pública, los funcionarios, en particular aquellos que se dedican a la contratación pública, deben conocer esos riesgos. Una vez provistos de ese conocimiento, quizá puedan identificar y enfrentar las amenazas, y podrían tomar las acciones necesarias para limitar las posibilidades de fraude y corrupción, advirtiendo las posibles desviaciones por anticipado, excluyendo a los proveedores/licitantes corruptos y tomando medidas contra quienes incurren en prácticas deshonestas de contratación (OECD, 2009^[7]).

La gestión de riesgos comprende dos áreas principales: la evaluación de riesgos y la mitigación o el tratamiento de riesgos (OECD, 2009^[7]). La evaluación de riesgos desempeña un papel clave en la selección de medidas adecuadas de control interno (OCDE, 2017^[5]), porque consiste en identificar el posible riesgo, analizar sus causas y consecuencias, y evaluar sus repercusiones.

Gráfica 4.6. Ciclo de gestión de riesgos conforme a la norma ISO 31000:2009



Fuente: Adaptado por (OCDE, 2017^[5]), de ISO 31000: 2009; (OCDE, 2013^[8]), *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-en>.

Los riesgos para la integridad se pueden encontrar en distintos tipos de procedimientos, así como en distintas etapas del ciclo de contratación pública. Por ejemplo, en las licitaciones abiertas la corrupción puede presentarse cuando la información confidencial sobre las ofertas de los proveedores se da a conocer selectivamente, dando acceso a ciertos oferentes a información privilegiada. En una adjudicación directa, la corrupción puede surgir cuando la evaluación de la calidad y la confiabilidad es injusta y está influida por sobornos. Y en una contratación por concurso de un número restringido de participantes, puede haber oportunidades de extorsión y soborno durante las negociaciones de precios con las empresas (Vian, 2002, en (OCDE, 2014^[11])). Por otra parte, cuando las empresas que se espera que compitan entre sí se ponen de acuerdo tácita o explícitamente para subir el precio de los bienes o servicios, se trata de un tipo particular de colusión llamado licitación fraudulenta (OECD, 2011^[9]), una práctica perniciosa para los gobiernos porque no les permite maximizar la rentabilidad de los recursos públicos.

La corrupción puede ocurrir en las distintas fases de las licitaciones. El siguiente cuadro ilustra las acciones u omisiones que implican riesgos de corrupción, según las actividades correspondientes a cada fase de una licitación.

Cuadro 4.1. Lista de verificación de riesgos para la integridad en el proceso de contratación pública

Fase del ciclo de contratación pública	Actividades importantes de la fase	Acciones u omisiones que entrañan riesgo de corrupción
FASE 1. Fase previa a la licitación	Evaluación de necesidades y análisis de mercado	Falta de una evaluación adecuada de necesidades
		Influencia de actores externos en las decisiones de los funcionarios
		Acuerdo informal sobre el contrato
	Planeación y presupuesto	Mala planeación de la contratación
		Contratación incompatible con el proceso general de toma de decisiones de inversión
		Presupuesto poco realista o deficiente en otro sentido
	Formulación de especificaciones / requisitos	Especificaciones técnicas adaptadas a una empresa en particular
		Los criterios de selección no se definen objetivamente y no se establecen por anticipado
		Solicitud innecesaria de muestras de bienes y servicios
	Elección del procedimiento de contratación	Comprar información sobre las especificaciones del proyecto
Falta de justificación adecuada para el uso de procedimientos no competitivos		
FASE 2. Licitación	Solicitud de propuesta / oferta	Abuso de los procedimientos no competitivos sobre la base de las excepciones de ley: división del contrato, abuso de la extrema urgencia, modificaciones no fundamentadas
		Falta de convocatoria pública a participar en la licitación
		No se anuncian los criterios de evaluación y adjudicación
	Presentación de ofertas	La información de la contratación no se da a conocer ni se hace pública
		Falta de competencia o casos de colusión en la licitación (licitadores encubiertos, supresión o rotación de las licitaciones, reparto de mercados)
		Evaluación de las ofertas
	Evaluación de las ofertas	Conflicto de intereses y corrupción en el proceso de evaluación por medio de:
		1. Familiaridad con los licitadores con el tiempo
		2. Intereses personales como regalos o empleo futuro o adicional
	Adjudicación del contrato	3. No implementación efectiva del "principio de los cuatro ojos"
Los proveedores no dan a conocer datos precisos de costos o precios en sus ofertas económicas, lo que da por resultado un mayor costo del contrato (es decir, aumentos en la factura, sobresaturación de productos)		
Conflictos de intereses y corrupción en el proceso de aprobación (es decir, separación ficticia de las autoridades financieras, contractuales y del proyecto)		
FASE 3. Fase posterior a la adjudicación	Desempeño de la gestión del contrato	Falta de acceso a los registros del procedimiento
		Abusos del proveedor en la ejecución del contrato, en particular por lo que toca a la calidad, el precio y el plazo:
		1. Cambios considerables respecto de las condiciones del contrato para dar más tiempo o mayores precios al licitador

		2. Sustitución de los productos u obras o servicios de peor calidad que las especificaciones del contrato
		3. Robo de activos nuevos antes de la entrega al usuario final o antes de que esta se registre
		4. Supervisión deficiente de los funcionarios o colusión entre contratistas y funcionarios de supervisión
		5. Selección no transparente o falta de rendición de cuentas de subcontratistas y socios
	Pedido y pago	Separación deficiente de obligaciones financieras o falta de supervisión de funcionarios, lo que ocasiona:
		1. Contabilidad falsa y asignación inadecuada de costos o migración de costos de un contrato a otro
		2. Tardanza en el pago de facturas
		Falsa facturación de bienes y servicios no suministrados y de pagos intermedios y anticipos

Fuente: (OCDE, 2016^[10]), *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>.

El ISSSTESON afronta importantes retos en el ciclo de contratación, como los siguientes:

- Fase previa a la licitación: Aunque el ISSSTESON prepara un plan presupuestal cada año, los procedimientos no competitivos como las adjudicaciones directas no son excepciones, sino la práctica habitual.
- Fase de licitación: Los métodos del precio más bajo y binario son los criterios comunes de evaluación y adjudicación en los procedimientos de contratación pública del ISSSTESON. Además, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal establece en su artículo 24 la opción de usar dos criterios más, la evaluación por puntos y porcentajes y la de costo-beneficio. Estos mecanismos podrían usarse si las entidades públicas dieran justificaciones y demostraran que la implementación de esos mecanismos les permite evaluar objetivamente la solvencia de las propuestas o cuando las entidades requieren la obtención de bienes, arrendamientos o servicios que implican el uso de características o innovaciones tecnológicas muy especializadas. Sin embargo, en entrevistas con los recursos humanos técnicos responsables de las licitaciones en el ISSSTESON, señalaron el temor de ser sancionados porque las áreas administrativas suelen considerar solamente el criterio del menor costo. En consecuencia, se percibe alguna confusión entre ambas áreas (técnica y administrativa) en cuanto al modo de entender los métodos establecidos por la ley, lo que impide a los responsables de la contratación tomar mejores decisiones.
- Fase posterior a la adjudicación: el ISSSTESON usa un sistema electrónico de la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora (Sistema de Evidencias) para vigilar el avance de los contratos (<http://sevi.sonora.gob.mx>). Sin embargo, el ISSSTESON no tiene estrategia de vigilancia, ni método de evaluación, ni registro de la evaluación del desempeño de cada contrato y proveedor.

4.1.2. Para afrontar la corrupción, COCODI y UPII deben tener claras las funciones de gestión de riesgos y control interno

El COCODI, por medio de la UPII, debe comunicar mejor a las diferentes áreas del ISSSTESON las metodologías utilizadas para la evaluación de riesgos, consistente, por lo menos, en algunos de los siguientes elementos:

Identificación de riesgos

La UPII podría identificar todos los riesgos relacionados con la corrupción. Para hacerlo, puede usar listas de verificación, como la referente a riesgos para la integridad en el proceso de contratación (Cuadro 4.1) y la lista genérica para aumentar la integridad en los métodos de licitación no competitivos (Recuadro 4.4)

El mapa de riesgos de corrupción debe identificar procesos críticos, actividades de riesgo y situaciones de vulnerabilidad. Con esa información, la UPII podría crear y establecer controles internos con una postura centrada en los riesgos, de manera que las actividades de supervisión se concentren en los procesos, actividades y situaciones que representen el más alto riesgo de corrupción.

Recuadro 4.4. Lista genérica de verificación para aumentar la integridad en los métodos de licitación no competitivos

Competencia y comparabilidad de los precios

- ¿Se han buscado múltiples cotizaciones u otra forma de competencia de precios para la contratación?
- ¿Se han hecho comparaciones o conciliaciones con respecto a contrataciones anteriores?
- Cuando se requieren bienes o servicios especificados, ¿se han considerado proveedores existentes y probados?

Identificación de riesgos

- ¿Se han identificado y considerado los posibles riesgos asociados con la contratación (p. ej., seguro, garantías, productos, etc.)?
- ¿Se han hecho los esfuerzos adecuados para identificar y atender los posibles conflictos de intereses?
- ¿Se han limitado al mínimo necesario el alcance y el término de los contratos celebrados conforme a procesos no competitivos, para obtener respuestas adecuadas y eficaces?

Documentación y entrega de informes

- ¿Se han documentado y archivado las conversaciones, comunicaciones e instrucciones asociadas con la contratación?
- ¿Se han publicado en la gaceta o el portal web de contratación correspondiente los contratos que exceden de determinado precio especificado?
- ¿Se han señalado como procedimientos no competitivos en los informes de las autoridades de contratación los contratos que exceden de determinado precio especificado?

Fuente: (OECD, 2009^[11]). "Public Procurement Toolbox, Tool: Template and checklist for enhancing integrity in non-competitive tender methods", <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/template-checklist-enhancing-integrity-non-competitive-tender-methods.pdf>, (consultado el 20 de marzo de 2018).

Evaluación de los posibles impactos de los riesgos

No basta identificar los riesgos; también es necesario vincularlos con sus posibles consecuencias así como, siempre que sea posible, medir los impactos de tales consecuencias en caso de que la situación se haga realidad. La medición de los impactos siempre es deseable porque aporta una perspectiva de la magnitud del riesgo y ayuda a elaborar las estrategias para mitigarlo.

Estrategias para mitigar los riesgos

Consisten en la elaboración de un sistema de señales de advertencia en relación con procesos críticos, situaciones de vulnerabilidad y actividades o proyectos que implican riesgos. El ISSSTESON podría elaborar un sistema de banderas rojas (sistema de indicadores) de corrupción para su proceso de contratación, para ayudar a advertir y prevenir riesgos. Algunas de las banderas rojas más comunes en la contratación pública son las siguientes (OCDE, 2017^[12]):

- pérdidas físicas
- relación poco común con los proveedores
- manipulación de datos
- documentos fotocopiados
- proceso incompleto de gestión o auditoría
- controles electrónicos de registros de auditoría desactivados; gastos que exceden el presupuesto
- ingreso al sistema electrónico fuera del horario de trabajo; facturas poco comunes (p. ej., formato, cifras, dirección, teléfono, número de registro de contribuyentes)
- descripción vaga de los bienes o servicios que se deben suministrar
- factura duplicada o fotocopiada
- gran número de intentos fallidos de ingreso al sistema electrónico
- cantidades redondas facturadas
- trato preferencial al cliente
- números de factura consecutivos durante un tiempo considerable
- no declarar conflictos de intereses, regalos u otros beneficios
- falta de proceso de identificación de riesgos (registro de riesgos, entre otros)
- aumentos o reducciones fuera de lo común.

Además, el Banco Mundial ha identificado las diez banderas rojas más comunes de fraude y corrupción en la contratación pública.

Recuadro 4.5. Las diez banderas rojas más comunes de fraude y corrupción en los procesos de contratación pública

1. Quejas de los licitadores;
2. Numerosos contratos por montos apenas debajo de los máximos de las reglas de contratación pública (división de contratos);
3. Conductas raras de oferta, por ejemplo:
 - Ofertas que varían sistemáticamente entre sí por un mismo porcentaje, por ejemplo, 1%, 3%, 10%;
 - Ofertas inexplicablemente muy cercanas o muy lejanas entre sí; por ejemplo, menos de 1% o más de 10% entre la oferta más baja y la que sigue hacia arriba;
 - Los precios de las ofertas perdedoras son redondos o números poco naturales; por ejemplo.: USD 355 000 o USD 65 888 000.
 - Ofertas con precios inexplicablemente inflados; p. ej., el total o los componentes de la oferta son injustificadamente mayores que el cálculo de costos;
 - Los licitadores que pierden se vuelven subcontratistas;
 - Rotación aparente de los licitantes ganadores;
 - Los retrasos en la terminación del informe de evaluación de las ofertas o en la adjudicación y la firma del contrato pueden indicar una negociación en condiciones de corrupción, y
 - Prórrogas repetidas de la garantía de la oferta.
4. Cuotas de los agentes o precios de los bienes aparentemente inflados;
5. Licitadores sospechosos, como empresas ficticias o fantasma;
6. La oferta de más bajo precio se declara injustificadamente no conforme;
7. Adjudicaciones repetidas al mismo contratista;
8. Cambios injustificados a los términos o el monto de un contrato;
9. Múltiples peticiones de cambio al contrato después que este se ha firmado y durante su ejecución, y
10. Bienes o servicios de mala calidad o no entregados o prestados.

Fuente: (The World Bank, n.d.^[13]), *Most Common Red Flags of Fraud and Corruption in Procurement in Bank-financed Projects*, http://siteresources.worldbank.org/INTDOI/Resourcs/Red_flags_reader_friendly.pdf, (consultado el 20 de abril de 2018).

Medidas específicas que hay que tomar para evitar riesgos según el ciclo de contratación

Entre las actividades específicas que deben tenerse en cuenta están crear conciencia de los riesgos en la fuerza de trabajo de contratación y los proveedores, talleres de contratación para la fuerza de trabajo a fin de atender los riesgos identificados, capacitación especializada para quienes se dedican a la contratación y programas de protección de los denunciantes.

La UPII debe proponer al director general y a la Junta Directiva del ISSSTESON un conjunto de medidas para prevenir y detectar los riesgos del ciclo de contratación. La misma unidad debe concebir y coordinar la implementación de estas medidas y las recomendaciones de los informes de las evaluaciones anuales.

Vigilancia y evaluación de la estrategia de gestión de riesgos

Los riesgos de corrupción no son estáticos, sino que evolucionan junto con los cambios que se producen en la institución y en el mundo exterior. En consecuencia, otra medida para mejorar la estrategia de evaluación de riesgos de corrupción es adoptar un sistema para vigilar y evaluar periódicamente la estrategia a fin de garantizar que es congruente con la realidad y por ende eficaz (OCDE, 2017^[12]).

El COCODI podría encabezar la vigilancia y el análisis de la estrategia de evaluación de riesgos para mantenerla actualizada y, si es necesario, ajustarla.

Comunicación de la estrategia de gestión de riesgos

Los altos directivos ejercen una fuerte influencia en el ambiente de control y la gestión de riesgos. Los empleados por lo general detectan sus patrones de conducta con atención e incluso los tonos en que se comunican y, en consecuencia, sus decisiones, actitudes y acciones están influidas por el clima ético de la cúpula (OCDE, 2017^[12]).

Los altos directivos del ISSSTESON deben enviar a los empleados de la institución mensajes fuertes y claros de que apoyan la estrategia y actúan como ejemplos de integridad. También deben empoderar a las áreas administrativas encargadas de las funciones de control interno y auditoría. En este sentido, la UPII debe elaborar un plan de comunicación de la estrategia de gestión de riesgos para informar a los empleados sobre los riesgos identificados (procesos críticos, actividades de riesgo y situaciones de vulnerabilidad) y las medidas específicas para mitigarlos, tales como programas de protección de denunciantes y los mecanismos y sanciones para el caso de actos de corrupción.

4.2. Normas generales para salvaguardar el sistema de contrataciones

Las organizaciones deben crear un marco jurídico y de integridad institucional fuerte y desarrollar las capacidades de los funcionarios públicos para gestionar los riesgos de corrupción en el ciclo de contratación pública. La finalidad de las políticas de integridad durante todo el ciclo de contratación pública es promover y aumentar una cultura de integridad, desde la evaluación de las necesidades hasta la gestión de contratos y el pago. La integridad puede definirse como el uso de los fondos, recursos y activos, así como de la autoridad, conforme a los fines oficiales previstos, que coinciden con el interés público. La integridad pública también se refiere a la adecuación y adhesión constantes a los valores, principios y normas éticos compartidos de salvaguardar y priorizar el interés público por encima de los intereses privados en el sector público (OCDE, 2017^[14]).

Preservar la integridad en la contratación pública exige marcos de integridad y códigos de conducta con altas normas éticas y reglas de probidad para todos los participantes del ciclo de contratación y los programas de capacitación de la fuerza de trabajo de contratación, así como controles internos, medidas de observancia y programas anticorrupción para proveedores, incluida la vigilancia adecuada (OCDE, 2009^[15]).

Las políticas de integridad en la contratación pública deben adaptar herramientas a los riesgos específicos del ciclo de contratación según sea necesario. La contratación pública, al ser la actividad gubernamental que implica los mayores riesgos para la integridad, exige funcionarios altamente calificados. Por ejemplo, la fuerza de trabajo de contratación debe poder identificar los posibles conflictos entre los intereses privados y las obligaciones públicas, que podrían influir en la toma de decisiones pública.

4.2.1. Marco de integridad

El marco de integridad es una estrategia sistémica e integral que reúne instrumentos, procesos y estructuras para fomentar la integridad y prevenir la corrupción en las instituciones públicas. Como

estrategia sistémica, el marco de integridad implica la interdependencia y la coordinación entre los elementos internos del sistema (instrumentos, procesos y estructuras), la dependencia respecto a los elementos contextuales y la coordinación entre estos. Los gobiernos deben organizar estos elementos internos conforme a cuatro funciones: determinar y definir la integridad; guiar hacia la integridad; vigilar la integridad, y hacer cumplir la integridad. Además, estos elementos y funciones deben optar por un equilibrio entre dos modelos: el basado en reglas y el basado en valores (OCDE, 2009^[16]).

Cuadro 4.2. Una clasificación de los instrumentos de gestión de la integridad

Instrumentos/funciones de la gestión de la integridad		Determinar y definir la integridad	Guiar hacia la integridad	Vigilar la integridad	Hacer cumplir la integridad
Instrumentos centrales	Basados en reglas	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de riesgos • Código de conducta • Política de conflictos de intereses • Política de regalos y gratificaciones • Esquemas post-empleo • Medidas estructurales (p. ej., rotación de funciones) 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en integridad basada en reglas • Juramento, firma de una “declaración de integridad” • Consejo, orientación 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de denuncia • Políticas de queja • Inspecciones • Comprobación de la integridad • Sistemas de advertencia anticipada • Registro sistemático de quejas, investigaciones, etc. • Encuesta, medición de violaciones de la integridad y clima institucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Sanciones formales • Procedimiento para atender violaciones de la integridad
	Basados en valores	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de dilemas éticos • Consulta con el personal y los interesados • Código de ética • Determinación de normas no escritas 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en integridad basada en valores • Incorporar la integridad en el discurso cotidiano (p. ej., anunciar la política de integridad por los canales de comunicación interna y externa) • Conducta ejemplar de los superiores inmediatos y la alta dirección • Tutoría y orientación para la integridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de la encuesta de dilemas de integridad • Sondeo informal en busca de dilemas y problemas éticos en el personal 	<ul style="list-style-type: none"> • Sanciones informales
Instrumentos complementarios		<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la equidad de los sistemas de recompensas y promociones • Procedimientos adecuados de contratación gestión de contratos y pagos • Medidas en la gestión del personal (p. ej., integridad como criterio de selección, evaluación y promoción profesional) • Medidas en la gestión financiera (p. ej., doble clave, control financiero) • Medidas en la gestión de la información (p. ej., protección de bases de datos automatizadas) • Medidas en gestión de la calidad (p. ej., revisión de la herramienta de evaluación de la calidad) 		<ul style="list-style-type: none"> • Control interno y auditoría • Control externo y auditoría 	

Fuente: (OCDE, 2009^[16]), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation* [Hacia un marco de integridad: instrumentos, procesos, estructuras y condiciones de implementación] [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1), (consultado el 20 de marzo de 2018).

En México, en términos generales, incluyendo a las entidades federativas, se ha dado preferencia a los modelos basados en reglas para las políticas de integridad. El 11 de mayo de 2017 el estado de Sonora

aprobó su Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) reformando un conjunto de leyes y creando otras, en particular la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción y la Ley Estatal de Responsabilidades. La primera establece los principios y las reglas generales del marco de integridad del estado de Sonora, así como las entidades públicas que constituyen el sistema, y sus mandatos (véase el recuadro 4.6). La segunda establece los principios y las obligaciones para el desempeño adecuado de los funcionarios públicos, las sanciones aplicables y el grado de las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para ese fin.

Recuadro 4.6. Objetivos de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Sonora

- I.** Establecer las bases y mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en los entes públicos;
- II.** Establecer y, en su caso, implementar las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;
- III.** Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales contra la corrupción, así como para la fiscalización y control de los recursos públicos;
- IV.** Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes de todos los órdenes de gobierno, para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción y combate de la corrupción;
- V.** Regular la organización y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;
- VI.** Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana;
- VII.** Establecer las bases y políticas para la promoción y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como la rendición de cuentas, la transparencia, la fiscalización y el control de los recursos públicos;
- VIII.** Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los funcionarios públicos, así como crear las bases para que todo órgano de gobierno de la entidad establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público;
- IX.** Establecer las bases para la coordinación de las autoridades del estado integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización;
- X.** Armonizar las bases para la creación e implementación de los sistemas electrónicos que ordena la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información generada por los entes públicos; y
- XI.** Promover las bases para la creación e implementación de un sistema electrónico que garantice el debido suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que deberán generar en el marco de las leyes de transparencia, las instituciones competentes en el estado y los municipios.

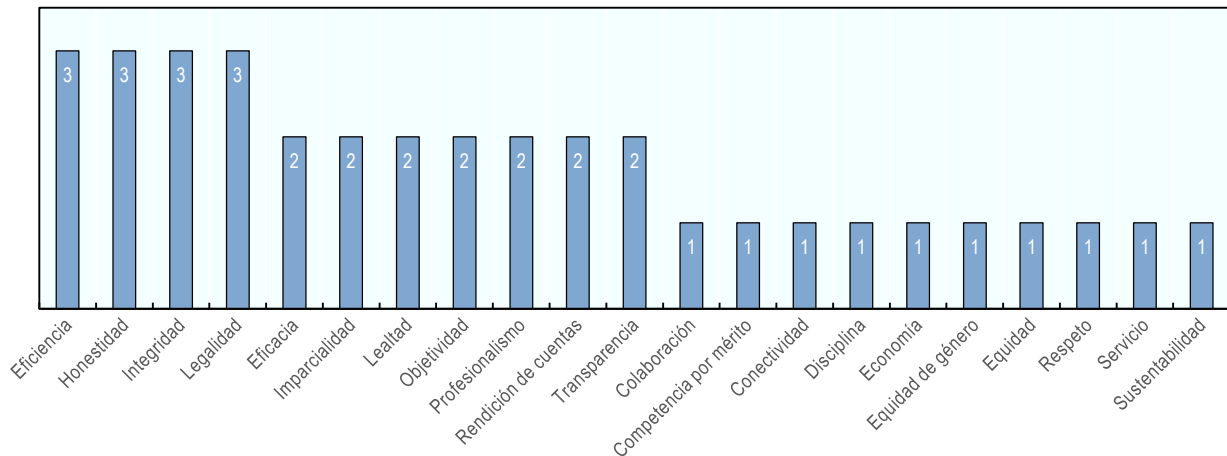
Fuente: Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, artículo 2, estado de Sonora, expedida el 11 de mayo de 2017.

El 1 de junio de 2017 el gobierno del estado de Sonora emitió su Código de Ética y Conducta, así como las Reglas de Integridad para los servidores públicos de la Administración Pública Estatal. Según el artículo 5 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Sonora (LSEAES), los entes públicos del estado de Sonora están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del estado en conjunto, y la actuación ética y responsable de cada

servidor público. El ISSSTESON, como organismo descentralizado con personalidad jurídica y presupuesto propio, debe regirse por este marco normativo.

El artículo 5 de la LSEAES establece los principios rectores que rigen el servicio público: legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito. Por otra parte, el artículo 7 de la Ley Estatal de Responsabilidades establece que los servidores públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia. En este sentido, el artículo 4 del Código de Ética y Conducta para los Servidores Públicos de la Administración Pública Estatal establece y define los valores que todo servidor público del estado de Sonora debe observar en sus actividades, los cuales son: honestidad, legalidad, colaboración, conectividad, eficiencia, integridad, equidad de género, rendición de cuentas, respeto, servicio, sustentabilidad y transparencia. En este contexto, el marco de integridad del estado de Sonora promueve 21 valores o principios (Gráfica 4.7).

Gráfica 4.7. Principios y valores en las leyes y el Código de Ética del estado de Sonora



Fuente: Información del artículo 5 de la LSEAES, el artículo 7 de la Ley Estatal de Responsabilidades y el artículo 4 del Código de Ética.

Veintiún valores o principios figuran en los tres instrumentos legales; solo cuatro de ellos (19%) se mencionan en los tres instrumentos, siete (33%) en dos de ellos, y los diez restantes (48%) solo en uno. El cuadro que sigue presenta los valores mencionados conforme a esos instrumentos.

Cuadro 4.3. Principios de integridad del estado de Sonora

Principios/valores	LSEAES (Artículo 5)	LERES (Artículo 7)	Código De Ética (Artículo 4)
Eficiencia	X	X	X
Honestidad	X	X	X
Integridad	X	X	X
Legalidad	X	X	X
Eficacia	X	X	
Imparcialidad	X	X	
Lealtad	X	X	
Objetividad	X	X	
Profesionalismo	X	X	

Rendición de cuentas		X	X
Transparencia	X		X
Colaboración			X
Competencia por mérito	X		
Conectividad			X
Disciplina		X	
Economía	X		
Equidad de género			X
Equidad	X		
Respeto			X
Servicio			X
Sustentabilidad			X
Total de valores/principios	13	11	12

Fuente: Información del artículo 5 de la LSEAES, el artículo 7 de la Ley Estatal de Responsabilidades y el artículo 4 del Código de Ética.

Además, el estado de Sonora aprobó recientemente las siguientes diez reglas de integridad: 1) actuación pública, 2) conocimiento de la normativa y su aplicación, 3) ejercicio de funciones, 4) utilización y distribución de recursos materiales, humanos y financieros, 5) información pública, 6) contrataciones públicas, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, 7) relación con compañeros de trabajo, 8) relación con entidades públicas estatales, 9) relación con la sociedad, y 10) cooperación con la integridad. La sexta regla establece que los funcionarios públicos directa o indirectamente relacionados con contrataciones públicas, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones deben conducirse con transparencia, imparcialidad y legalidad, orientar sus decisiones conforme a las necesidades e intereses de la sociedad, y garantizar las mejores condiciones para el Estado. Para garantizar el cumplimiento del Código de Ética y Conducta y las Reglas de Integridad por parte de los funcionarios públicos, todos ellos firman una carta compromiso.

En 2014 el estado de Sonora emitió una Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas que se aplica a los procedimientos de contratación pública a nivel estatal y municipal. Establece las responsabilidades y sanciones que se impondrán a cualquier persona o empresa (compañías, proveedores y servidores públicos que participen directa o indirectamente en el proceso de contratación) por las infracciones en que incurran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter estatal o municipal. La ley también regula el procedimiento para que los órganos de control determinen las responsabilidades y apliquen las sanciones a que se hagan acreedores quienes participan en las contrataciones públicas. El artículo 6 establece que quienes participan en un proceso de contratación pública deberán conducirse con ética, apego a la verdad y honestidad en todo acto y actitud, sin que den motivo a actos de corrupción a lo largo de todo el procedimiento de contratación hasta su culminación, evitando, en todo momento, ofrecer, prestar, regalar, condicionar, entregar o cualquier otro acto que se le asemeje, por sí o por interpósita persona, por cualquier motivo, prestaciones, servicios, dinero o cualquier otro bien a cualquier servidor público en el procedimiento de contratación.

Además, en junio de 2018 la Secretaría de la Contraloría General emitió la Guía para identificar y prevenir la actuación bajo conflicto de interés en el ejercicio de la función pública en la Administración Pública Estatal. Esta Guía pretende ser una herramienta que oriente a los servidores públicos y contribuya en la identificación, prevención y tratamiento de los conflictos de interés que se generen dentro y fuera del área laboral. Sus objetivos específicos son los siguientes:

- Establecer los lineamientos generales para facilitar la comprensión, identificación y el adecuado tratamiento de situaciones de conflicto de interés, que deberán observar las personas servidoras públicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;

- Contribuir en el fomento a una cultura de transparencia, rendición de cuentas, legalidad, ética e integridad pública, por medio de la implementación de herramientas para la prevención de conflictos de intereses; y
- Uniformar y homogenizar los criterios en la identificación, prevención y tratamiento de conflictos de interés en las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

Dentro de este marco general y a partir de lo estipulado en los Lineamientos para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Integridad, Prácticas Éticas y Buen Gobierno de la Administración Pública Estatal, publicados el 26 de junio de 2017 en el Boletín Oficial, ISSSTESON aprobó su propio Programa de Integridad en diciembre de 2017 e instaló su Comité de Integridad, Prácticas Éticas y Buen Gobierno (CIPEBG) el 8 de junio de 2018. El CIPEBG tiene como objetivo principal el fortalecer los principios y valores fundamentales para formar servidores públicos que respeten las leyes y rechacen actos de corrupción, así como el consolidar las conductas que dignifiquen y revaloren el servicio público. Se integra por su Presidente, que es el Director General del Instituto, un vicepresidente, un secretario técnico y enlace con la Secretaría de la Contraloría General y los vocales que representan a las unidades administrativas. El Informe Anual de Actividades 2018 del CIPEBG reporta un índice de cumplimiento de 93.3% con su Programa Anual de Trabajo (véase el recuadro 4.7).

Recuadro 4.7. Informe Anual de Actividades 2018 del Comité de Integridad, Prácticas Éticas y Buen Gobierno del ISSSTESON

Este informe reporta que se desarrollaron y atendieron 14 actividades de las 15 establecidas en el Programa Anual de Trabajo, quedando pendiente capacitar al personal en materia de ética y valores. Además, documenta que se aplicó una encuesta de evaluación para conocer el grado de conocimiento y la implementación de los principios y compromisos establecidos en el Programa de Integridad. La encuesta fue enviada vía correo electrónico a personal de enlace para ser aplicada en las unidades médicas de Guaymas, Nogales y Ciudad Obregón. De manera presencial, se aplicó la encuesta en oficinas centrales y en el hospital de Hermosillo, para un total de 161 encuestados.

Los resultados muestran que 70% de los trabajadores del ISSSTESON encuestados tienen conocimiento de la existencia del Código de Ética y Conducta del Instituto, sin embargo, solamente 43% puede reconocer su contenido. Derivado de estos resultados se recomienda dar una difusión permanente al Programa de Integridad, capacitar al personal de todas las unidades administrativas e integrar el Código de Ética y Conducta del ISSSTESON para firma durante el proceso de contratación a personal de nuevo ingreso.

Asimismo, el informe destaca que el Comité no recibió denuncias por incumplimiento al Código de Ética y Conducta durante el periodo reportado.

Fuente: Elaborado con información proporcionada por el ISSSTESON.

Como parte del Programa de Integridad del ISSSTESON, en agosto de 2017 se publica el Código de Ética y Conducta y las Reglas de Integridad del ISSSTESON (véase el recuadro 4.8). Aunque estos instrumentos propios del ISSSTESON siguen la pauta marcada por el código y las reglas aplicables a la generalidad de los servidores públicos del Estado de Sonora, y aunque contiene algunas disposiciones claramente aplicables a las funciones de contratación pública, el ISSSTESON podría complementar sus esfuerzos con un marco de integridad específico para los funcionarios dedicados a la contratación pública.

Recuadro 4.8. El Código de Ética y Conducta y las Reglas de Integridad del ISSSTESON

Este código es aplicable a todo servidor público que labora en las oficinas centrales del ISSSTESON, unidades hospitalarias, farmacias, depósitos, botiquines y módulos. Se divide en las siguientes secciones:

- Principios éticos del servidor público: Misión, visión y política de calidad del Instituto.
- Código de Ética: Colaboración, conectividad, eficiencia y resultados, honestidad, integridad, legalidad, perspectiva de género, rendición de cuentas, respeto, servicio, sustentabilidad y transparencia.
- Valores y conductas (Oficinas administrativas): Sensibilidad y cercanía; honestidad, responsabilidad y equidad; liderazgo e innovación; compromiso e integridad; unidad y congruencia; y transparencia, imparcialidad y legalidad.
- Valores y conductas (centros médicos, hospitales, policlínicos y módulos): Sensibilidad y cercanía; honestidad, responsabilidad y equidad; liderazgo e innovación; compromiso e integridad; unidad y congruencia; y transparencia, imparcialidad y legalidad.
- Reglas de integridad: Actuación pública; conocimiento de la normatividad y su aplicación; ejercicio de funciones; utilización y distribución de recursos materiales, humanos y financieros; información pública; contrataciones públicas, licencias, permisos, autorización y concesiones; relación con compañeros de trabajo; relación con dependencias y entidades de la administración pública; relación con la sociedad; cooperación con la integridad; y conflicto de interés.

Fuente: ISSSTESON (2017), *Código de Ética y Conducta y Reglas de Integridad*. Hermosillo.
<http://www.isssteson.gob.mx/index.php/codigoetica>, (consultado el 2 de mayo de 2019).

Con ese marco general y el específico del ISSSTESON y, teniendo en cuenta las reglas de actuación establecidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal y en la Ley de Obras Públicas del Estado de Sonora, el ISSSTESON debe crear un Código de Conducta propio para los funcionarios de contratación y una guía específica para los mismos, considerando las disposiciones de la Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y también debe garantizar que las disposiciones relativas a la contratación pública se incluyan en los códigos creados en los hospitales y clínicas. Un Código de Conducta específico para los funcionarios de contratación tendría la ventaja de estar adaptado a los riesgos particulares del ciclo de contratación en el sector de la salud.

El Reglamento Interior del ISSSTESON (artículo 18, fracción XX) otorga a la UPII la facultad de coordinar y guiar las acciones directas para la promoción de los valores en el instituto, preparar, en colaboración con las unidades administrativas y los órganos desconcentrados, el correspondiente Código de Ética y Conducta para autorización de la Secretaría de la Contraloría General del estado, mantenerlo actualizado y coordinar su difusión con el apoyo de la Unidad de Enlace de Comunicación Social.

La UPII del ISSSTESON debe elaborar, con la participación de los funcionarios públicos y otras partes interesadas, un Código de Ética o Conducta que subraye las conductas específicas que se esperan en la contratación pública y priorice los valores que han de observarse para conducir las acciones de los funcionarios de contratación cuando enfrenten dilemas éticos. Asimismo, esta unidad debe crear un programa anual para capacitar a los funcionarios públicos de contratación y a proveedores habituales y posibles, centrado en el entendimiento de los valores priorizados, la identificación de conflictos de intereses y los mecanismos para denunciar la corrupción.

Recuadro 4.9. Códigos de conducta y códigos de ética

Problemas conceptuales

A menudo se hace una distinción entre un “código de conducta” y un “código de ética”. La distinción por lo común se refiere tanto al contenido del código como a la manera en que se hace cumplir.

El “**código de conducta**” es un instrumento típico de una concepción basada en reglas de la integridad en la gestión. Parte del supuesto de que las personas en esencia buscan el interés propio, y solo se conducen con integridad cuando esta coincide con dicho interés. Por lo tanto, un código de conducta detallado describe de la manera más explícita y menos ambigua posible qué conducta se espera de quienes estén sujetos a este. Este código de conducta también establece procedimientos estrictos para su observancia: una vigilancia sistemática y un riguroso castigo a quienes incumplen las reglas.

Un “**código de ética**”, por otra parte, se arraiga en la concepción basada en valores. Se centra en valores generales y no en directrices específicas de conducta, por lo que deposita mayor confianza en la capacidad de razonamiento moral de los miembros de la institución. En vez de decir qué hacer, la institución ofrece a sus miembros un marco general que identifica los valores generales y da apoyo, capacitación y consejo para implementar esos valores en situaciones reales de todos los días.

En cuanto a cuál de los dos códigos elegir, es aconsejable situar la pregunta en la **cuestión más amplia sobre el equilibrio entre el modelo basado en reglas y el basado en valores**, un equilibrio que también debe tener en cuenta el contexto externo. Si ya hay un marco legal bien detallado y desarrollado fuera de la institución, pero aplicable a ella, entonces se podría argumentar que no hacen falta códigos detallados basados en reglas dentro de la institución.

Fuente: (OCDE, 2009^[16]), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation* [Hacia un marco de integridad: instrumentos, procesos, estructuras y condiciones de implementación]

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1), (consultado el 20 de marzo de 2018).

La UPII debe garantizar la creación de códigos basados en reglas y en valores para el ciclo de contratación pública, y fase por fase en los casos en que proceda, en relación con los siguientes temas:

- Priorización de valores en la contratación pública, siempre que sea posible, por fases del ciclo de contratación
- Conductas que se esperan durante el ciclo de contratación pública
- Política de conflictos de intereses, en línea con la Guía para identificar y prevenir la actuación bajo conflicto de interés en el ejercicio de la función pública en la Administración Pública Estatal, emitida por la Secretaría de la Contraloría General
- Política de regalos y gratificaciones
- Esquemas post-empleo

A fin de elaborar un Código de Ética y Conducta para los Funcionarios de Contratación, el ISSSTESON debe tener en cuenta los nuevos marcos legales anticorrupción nacionales y estatales, y las disposiciones referentes a valores, conflictos de intereses, regalos y gratificaciones, y esquemas post-empleo, especialmente la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y la Ley Estatal de Responsabilidades.

Recuadro 4.10. Código de Conducta para Contrataciones del gobierno de Canadá

El Código de Conducta para Contrataciones respalda al gobierno de Canadá en el cumplimiento de su compromiso de reforma de la contratación pública, al promover mayor transparencia, rendición de cuentas y las más altas normas de conducta ética. El código consolida las exigencias de las políticas, leyes y reglamentos vigentes del gobierno en una declaración concisa y transparente de las expectativas de sus empleados y proveedores. El Código de Conducta para Contrataciones se aplica a todas las transacciones celebradas por Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de Canadá (PWGSC, por sus siglas en inglés), ya sea para su propia proveeduría o en nombre de un departamento cliente. El Código de Conducta para Contrataciones da orientación respecto de 1) responsabilidades de los servidores públicos, 2) medidas para los conflictos de intereses, 3) esquemas post-empleo, 4) responsabilidad de los vendedores en cuanto a convocatorias y disposiciones contractuales, 5) obligaciones de los vendedores de respetar las responsabilidades de los servidores públicos, 6) quejas de los vendedores y garantías procedimentales, y 7) sanciones.

Medidas para los conflictos de intereses

Los servidores públicos:

- deben evaluar sus activos y pasivos, teniendo en cuenta el carácter de sus obligaciones oficiales y sus activos. Si hay cualquier conflicto de intereses real, aparente o posible entre la ejecución de sus funciones oficiales y sus activos o pasivos, deben comunicárselo a su superior inmediato de manera oportuna;
- pueden ocuparse en un empleo fuera del servicio público y participar en actividades externas a menos que el empleo o las actividades puedan plantear un conflicto de intereses real, aparente o posible o menoscabar la imparcialidad del servicio público o la objetividad del servidor público;
- si piensan participar en actividades políticas, deben pedir consejo a su superior inmediato, un funcionario de su departamento designado para ello, la Comisión del Servicio Público (PSC, por sus siglas en inglés) o un consejero de recursos humanos antes de actuar;
- no habrán de aceptar regalo, hospitalidad ni ningún otro beneficio que pudiera influir de manera real, aparente o posible en su objetividad para desempeñar sus funciones y deberes oficiales u obligarlos con quien da el beneficio. Lo anterior incluye actividades como entradas gratuitas o con descuento a eventos deportivos o culturales, viajes o conferencias.
- no pueden solicitar regalos, hospitalidad, otros beneficios ni transferencias de valor económico de persona, grupo u organización alguna del sector privado que tenga tratos con el gobierno (excepto la recaudación de fondos para actividades que gozan de apoyo oficial como la Campaña Benéfica del Gobierno de Canadá en el Lugar de Trabajo [GCWCC, por sus siglas en inglés]). Cuando recauden fondos para tales actividades, los servidores públicos deben cerciorarse de contar con autorización previa por escrito de su superior inmediato para pedir donativos, recompensas o aportaciones en especie de organizaciones o personas externas;
- son responsables de demostrar objetividad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones y en su toma de decisiones, ya sea en relación con la dotación de personal, las adjudicaciones o sanciones pecuniarias a interesados externos, pagos por transferencia, operaciones de programas o cualquier otro ejercicio de responsabilidad.

Esquemas post-empleo

Todos los servidores públicos están obligados a minimizar la eventualidad de un conflicto de intereses real, aparente o posible entre sus más recientes responsabilidades dentro del servicio público federal

y su empleo subsecuente fuera del servicio público. Los ex servidores públicos que ocupan puestos ejecutivos o puestos que implican riesgo de conflicto de intereses post-empleo, durante un periodo de un año a partir de dejar el cargo público, no deberán:

- aceptar ni empleo ni nombramiento alguno en la junta directiva de un ente privado con el que tuvieron considerables tratos oficiales durante el lapso de un año inmediatamente antes de la terminación de su servicio. Los tratos oficiales en cuestión pueden ser directamente por parte del servidor público o por conducto de sus subordinados;
- representar a persona o ente alguno fuera del servicio público en ninguna dependencia o institución gubernamental con la que tuvieron considerables tratos oficiales durante el lapso de un año inmediatamente antes de la terminación de su servicio. Los tratos oficiales en cuestión pueden ser directamente por parte del servidor público o por conducto de sus subordinados;
- dar consejo a sus clientes o empleadores usando información de la que no se dispone públicamente en relación con los programas o políticas de las dependencias o instituciones en las que estaban empleados o con las que tenían una relación directa e importante.

Fuente: Adaptado de (OCDE, 2016^[17]) con información de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de Canadá (2014), *Context and purpose of the Code*, www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html, (consultado el 21 de marzo de 2016).

4.3. Ofrecer oportunidades de participación directa de los interesados externos en el sistema de contratación para aumentar la transparencia y la integridad

La participación de las partes interesadas es decisiva para el éxito de las políticas de contratación y para fomentar su eficiencia, transparencia, integridad y rendición de cuentas. Para garantizar un clima de equidad en el que los proveedores compitan por los contratos gubernamentales y promover la participación de los ciudadanos en la supervisión de las operaciones del gobierno, es necesario dar a conocer de manera proactiva y adecuada la información durante todo el ciclo de contratación (OCDE, 2009^[18]).

La participación de los interesados en los procesos de contratación favorece la igualdad de condiciones para los proveedores, lo que fomenta la competencia en la contratación pública y abre canales para la participación de la sociedad civil (OCDE, 2018^[19]). En el mismo sentido, las oportunidades de participación directa de los interesados externos en el sistema de contratación aumenta la transparencia y reduce el riesgo de corrupción en la contratación pública. De hecho, el escrutinio de las operaciones de contratación por interesados externos (esto es, sociedad civil, organizaciones, los medios de comunicación, agrupaciones empresariales y el público en general) crea incentivos favorables para los funcionarios públicos y complementa la rendición de cuentas y los mecanismos de control del gobierno.

En este sentido, la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* (OCDE, 2015) establece tres pilares para fomentar la participación transparente y eficaz de los interesados:

- Crear y seguir un procedimiento estandarizado al formular cambios al sistema de contratación pública;
- Participar en diálogos transparentes y periódicos con los proveedores y las asociaciones empresariales para presentar los objetivos de la contratación pública y garantizar un entendimiento correcto de los mercados, y
- Ofrecer oportunidades de participación directa de los interesados externos en el sistema de contratación y garantizar un grado adecuado de escrutinio.

Gráfica 4.8. Pilares de participación en el sistema de contratación pública



Fuente: (OECD, 2009^[20]), Public Procurement Toolbox, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>, (consultado el 21 de marzo de 2018).

4.3.1. Consulta pública sobre las reformas al sistema de contratación pública

La experiencia de los países miembros de la OCDE indica que la elaboración abierta e incluyente de las políticas públicas puede ayudar a los gobiernos a entender y responder mejor a las necesidades cambiantes de la sociedad, usar ideas y recursos de la sociedad civil y las empresas para hacer frente a los complejos retos de las políticas públicas, reducir costos, mejorar los resultados de las políticas y reducir las cargas administrativas de la implementación de las políticas y la prestación de servicios (OCDE, 2017^[21]).

Una herramienta particular para fomentar la participación en el proceso de contratación es organizar consultas públicas sobre las reformas al sistema de contratación mismo. La consulta pública debe realizarse con transparencia y ser incluyente, convocar la participación de las asociaciones empresariales, organizaciones de la sociedad civil, proveedores habituales y posibles, funcionarios de contratación, así como ciudadanos y empresas en general.

Hacer participar al sector privado y a la sociedad civil cuando se promueven cambios al sistema de contratación pública tiene por objeto reflejar las expectativas y el entendimiento de ambas partes: proveedores y funcionarios de contratación.

El proceso estandarizado para formular cambios al sistema de contratación pública debe permitir la consulta pública y, al mismo tiempo, establecer reglas específicas para realizar consultas públicas en la institución. Estas reglas deben incluir indicaciones sobre la manera de organizar consultas públicas, qué tipos de canales deben usarse (consulta activa y pasiva), qué alcance debe tener el proceso de consulta, y cómo deben divulgarse los comentarios recibidos y las respuestas dadas por la autoridad de contratación, así como los resultados de la consulta y la justificación de las decisiones tomadas.

Recuadro 4.11. Requisitos para un buen proceso de consulta

La Comisión Australiana de Productividad ha identificado varias condiciones necesarias para un buen proceso de consulta:

1. Deben establecerse los objetivos de la consulta. Los objetivos claros ayudan a identificar la audiencia destinataria y seleccionar el método correcto de consulta para ayudar a la evaluación.
2. Es necesario identificar claramente a los interesados. En particular, la audiencia destinataria puede ser más amplia que las personas directamente afectadas o quienes tienen un interés conocido.
3. Quizá sea necesario invitar a participar a otros departamentos o instituciones.
4. Hay que determinar los métodos de consulta.
5. Es necesario considerar la naturaleza y la forma de las preguntas incluidas en los documentos de consultas escritas.
6. Hay que gestionar los riesgos de la consulta. Quizá deban tomarse acciones para mitigar riesgos como escasos índices de participación o exposición deficiente de asuntos complejos que puedan resultar difíciles de entender.

Fuente: Comisión de Productividad de Australia (2004), *Regulation and its Review 2003-04*, Annual Report Series, Canberra, en (OCDE, 2008, p. 17^[22]), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/buildinganinstitutionalframeworkforregulatoryimpactanalysisriaguidanceforpolicymakers.htm>, (consultado el 21 de marzo de 2018).

Las autoridades de contratación deben considerar la necesidad de (OCDE, 2009^[18]):

- Establecer reglas de consulta pública en el proceso estandarizado para formular cambios en el sistema de contratación pública;
- Promover una consulta pública;
- Invitar al sector privado y la sociedad civil a hacer comentarios;
- Tener en cuenta las sugerencias, comentarios e información correctiva que se reciban, si son pertinentes y aplicables;
- Publicar los resultados de la fase de consulta;
- Explicar las decisiones tomadas, y
- Crear programas para desarrollar las capacidades de los interesados a fin de que entiendan los cambios al sistema de contratación pública.

Hay una Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Sonora, que establece un procedimiento para la revisión, mejora y participación ciudadana en la preparación del marco normativo en dependencias y entidades de la administración pública estatal. El procedimiento regulatorio dispone que los reguladores estatales elaboren un Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) por cada propuesta de cuerpo legal que se vaya a emitir, con los siguientes elementos:

- Las razones para emitir la nueva normativa;
- Las alternativas consideradas, las razones para rechazarlas y la solución propuesta;
- Los posibles riesgos de no emitir la propuesta regulatoria;
- La base legal de la propuesta normativa, el trasfondo regulatorio y la congruencia de la propuesta con el sistema legal vigente;
- Los costos y beneficios de la propuesta;
- La identificación y descripción de los trámites creados por la propuesta normativa, y
- Los recursos y mecanismos para garantizar la observancia de la normativa.

La Comisión de Mejora Regulatoria de Sonora (COMERS) se encarga de poner en marcha un proceso de mejora regulatoria semejante al que se implementa a nivel federal en México. Según su Ley de Mejora Regulatoria, la COMERS debe publicar en canales electrónicos, tan pronto como las reciba, el AIR y los proyectos de regulación, a fin de que los interesados envíen sus comentarios, sugerencias y observaciones. Como en el proceso federal de mejora regulatoria, cuando las propuestas de legislación no implican costos de observancia ni retrasos para los ciudadanos ni las empresas, las dependencias y entidades de la administración pública estatal no están obligadas a elaborar AIR.

Recuadro 4.12. El proceso de AIR de México, la consulta regulatoria y asuntos de contratación pública

A nivel federal en México, la consulta regulatoria (es decir, consultar a las partes interesadas sobre el contenido de los proyectos de leyes) está muy influida por los requisitos formalmente establecidos en dos cuerpos legales. En primer lugar, la Ley General de Mejora Regulatoria establece requisitos específicos de consulta pública como parte integral del proceso de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) aplicable a los proyectos de legislación primaria y secundaria. En segundo lugar, la legislación de transparencia ha establecido requisitos de consulta más generales que son independientes del proceso de AIR. En particular, esta ley exige que todas las propuestas regulatorias se publiquen en el sitio web de la secretaría o entidad regulatoria correspondiente.

El proceso de AIR ofrece importantes oportunidades de consulta pública, así como importantes protecciones para garantizar que se tienen en cuenta debidamente los comentarios recibidos de los interesados. En particular, la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) publica todos los AIR de los proyectos en cuanto los recibe, así como comentarios propios sobre el AIR del proyecto y las observaciones recibidas de los interesados. La publicación generalizada de un amplio abanico de documentación relacionada con el AIR es una buena práctica en los países de la OCDE. Cabe subrayar que la publicación de la respuesta de la CONAMER al AIR de los proyectos da a los interesados información adicional que quizá les permita participar más eficazmente en el proceso. Por ejemplo, al señalar puntos débiles en la evaluación, es posible que este material ayude a los interesados a identificar datos u otros materiales que posean y que podrían introducirse en el análisis para mejorar su calidad. Por regla general la publicación de todos los comentarios de los interesados sobre la propuesta constituye la base para un diálogo más detallado entre las partes interesadas sobre sus méritos.

El AIR del proyecto debe abrirse a consulta durante al menos 20 días hábiles; sin embargo, en la práctica parecen ser la norma periodos de consulta mucho más largos. Esto refleja, en parte, la necesidad de que la CONAMER lleve a cabo su análisis inicial del documento de AIR y publique su respuesta. En consecuencia, el proceso da amplias oportunidades para los comentarios de los interesados.

Siempre cabe la posibilidad de que la legislación relacionada con la contratación pública imponga costos de cumplimiento solo para las instituciones gubernamentales y no para los particulares. En tal caso, se puede solicitar una excepción. Por ejemplo, en octubre de 2011 la CONAMER eximió las Políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y la prestación de servicios (POBALINES) del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) del proceso de AIR sobre esta base.

Fuente: (OCDE, 2018^[19]), *Segundo estudio de la OCDE sobre contratación pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Rediseñando las estrategias para mejorar el cuidado de la salud*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264288300-es>.

El ISSSTESON carece de un procedimiento estandarizado para modificar sus normas relacionadas con la contratación pública. Aunque el gobierno del estado de Sonora tiene una Comisión de Mejora Regulatoria (la COMERS), no hay evidencia de que el ISSSTESON haya observado el procedimiento para revisar y analizar los proyectos de legislación, ni del uso de otras herramientas de mejora regulatoria como la consulta pública y el AIR. Además, el ISSSTESON no invita a la sociedad civil ni a las asociaciones empresariales a enviar sugerencias o comentarios para mejorar el sistema de contratación pública cuando reforma la legislación o emite nuevas normativas.

Como medida de buena práctica, el ISSSTESON debe crear una política interna para someter sus normas relacionadas con la contratación a los requisitos y controles de calidad regulatoria establecidos en la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Sonora, pero que hoy por hoy no necesariamente se implementan en el ISSSTESON.

Convendría que el ISSSTESON estableciera un protocolo o procedimiento interno para someterse sistemáticamente al proceso de impacto regulatorio de la COMERS cuando cree nuevas normas de contratación o modifique las existentes, aun en los casos en que no hay costos de cumplimiento para los ciudadanos y las empresas. Al hacerlo, el ISSSTESON podría beneficiarse con la pericia que la COMERS ofrece, y también con el proceso de consulta, lo que permitiría a los interesados acceder a más información de proyectos regulatorios de contratación y facilitaría una participación más eficaz y activa de su parte.

En el caso de que la COMERS no tenga la capacidad de recibir y procesar las propuestas regulatorias de contratación pública del ISSSTESON, sería necesario que el ISSSTESON estableciera y regulara un proceso estandarizado interno (proceso de impacto regulatorio) que tendría que seguirse cada vez que modifique uno o más elementos de su sistema de contratación pública. El proceso estandarizado debe incluir un proceso previo de consulta pública regulatoria que sería accesible para todos los interesados (internos y externos, extranjeros y nacionales), lo que permitiría institucionalizar una política para permitir a los interesados comentar los proyectos de normativa de contratación. Además, el ISSSTESON debe revelar formalmente a todos los interesados y mantener publicados en su sitio web tanto el proceso estandarizado como las reglas de la consulta regulatoria previa.

Recuadro 4.13. La consulta pública en Canadá

En 2009 el gobierno de Canadá emitió una Guía para una consulta regulatoria eficaz. Las directrices ofrecen información sobre los componentes de una consulta regulatoria efectiva, junto con listas de verificación sobre:

- una relación continua, constructiva y profesional con los interesados
- plan de consultas
 - declaración de misión y objetivos
 - análisis del entorno público
 - contar con calendarios realistas
 - coordinación interna e interdepartamental
 - selección de las herramientas de consulta
 - selección de los participantes
 - elaboración eficaz del presupuesto
 - evaluación, retroalimentación final de proceso y documentación continua
 - comentarios/seguimiento
- realización de las consultas
 - comunicar información imparcial, pertinente y oportuna
 - garantizar que los funcionarios tienen las competencias necesarias

Fuente: Treasury Board of Canada Secretariat (2009), Guidelines for Effective Regulatory Consultations, www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/erc-cer/erc-cer01-eng.asp, en (OCDE, 2015^[23]), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>, (consultado el 20 de marzo de 2015).

El ISSSTESON podría considerar las siguientes preguntas a fin de crear su proceso estandarizado interno:

- ¿Cuándo debe implementar su proceso estandarizado interno de consulta hacia las partes interesadas externas con relación a las reformas a la normativa de contratación? Por ejemplo, siempre que el ISSSTESON emita nuevas reglas de contratación o reforme las existentes.
- ¿Quién se encarga del proceso estandarizado interno? Es aconsejable considerar a la Unidad de Planeación e Innovación Institucional del ISSSTESON.
- ¿Qué clase de normas de contratación pública estarían sujetas al proceso estandarizado? Por ejemplo, todas las normas relativas contratación que se vayan a emitir o solamente las reglas de contratación reformadas con los costos de cumplimiento para las empresas o los ciudadanos.
- ¿Qué clase de análisis debe elaborarse para presentar las propuestas de normativa de contratación? Por ejemplo, el ISSSTESON podría adoptar la estructura propuesta por la OCDE para el AIR (Recuadro 4.14).
- ¿Dónde y cuándo deben publicarse las propuestas de normativa de contratación y su AIR o análisis? Por ejemplo, en el sitio web del ISSSTESON o en un sitio web especial creado para el proceso estandarizado.
- ¿Cuánto tiempo debe durar la consulta pública sobre la normativa? Por ejemplo, la mayoría de los países de la OCDE garantizan periodos mínimos de consulta pública de más de cuatro semanas (OCDE, 2015^[23]).
- ¿Por qué canal(es) deben los interesados enviar sus comentarios? Por canales electrónicos (incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones [TIC] usadas para consulta:

correo electrónico, un sitio web operado por el gobierno, conversaciones virtuales o redes sociales) o de manera presencial. El ISSSTESON podría usar grupos asesores o comités preparatorios, reuniones formales e informales de consulta con grupos seleccionados y grupos de sondeo, entre otros.

- ¿Cómo y cuándo el ISSSTESON responderá a los comentarios recibidos? El ISSSTESON debe considerar la conveniencia de establecer la obligación de elaborar un informe de los procesos de consulta pública sobre regulación.
- ¿Qué debe contener el informe de consulta pública sobre regulación? Sería aconsejable que incluyera la respuesta a los comentarios recibidos, indicando las aportaciones que se tomaron en cuenta, explicaciones de la(s) opción(es) elegidas y, en su caso, la nueva versión de la propuesta regulatoria.
- ¿Dónde pueden encontrar los interesados el informe de la consulta pública sobre regulación? En el sitio web del ISSSTESON o en un sitio web especial creado para el proceso estandarizado.
- ¿Cómo dará a conocer la institución la nueva normativa emitida y su fecha de entrada en vigor? Sería aconsejable que el ISSSTESON establezca en el proceso estandarizado interno la obligación de crear una estrategia de comunicación de la nueva normativa de contratación emitida o reformada para informar a los interesados pertinentes. La estrategia podría incluir programas a fin de fomentar la capacidad de los interesados para entender los cambios del sistema de contratación pública.

Recuadro 4.14. Elementos del AIR en los países de la OCDE

Elementos constitutivos

I. Definición del contexto de políticas públicas y los objetivos, en particular la identificación sistemática del problema que da bases para la acción.

II. Identificación y definición de todas las opciones posibles, regulatorias y no regulatorias, que alcanzarán el objetivo de las políticas públicas.

III. Identificación y cuantificación de los impactos de las opciones consideradas, incluidos los costos, beneficios y efectos distributivos.

IV. La creación de estrategias de observancia y cumplimiento de cada opción, incluida una evaluación de su eficacia y eficiencia.

V. La creación de mecanismos de vigilancia para evaluar el éxito de la propuesta de política e incorporar esa información a la creación de futuras respuestas regulatorias.

VI. Incorporación sistemática de la consulta pública para dar a todos los interesados la oportunidad de participar en el proceso de regulación. Esto ofrece información importante sobre los costos y beneficios de las alternativas, incluida su eficacia.

¿En qué centrar el análisis?

Además, el AIR podría incluir análisis específicos:

- evaluación de riesgos
- evaluación de la competencia
- impacto ambiental
- apertura del mercado

Fuente: (OCDE, 2008^[22]), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, OECD Publishing, Pars. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264050013-en>.

Además de poner en marcha un proceso de AIR para la normativa de contratación pública, el ISSSTESON podría considerar la conveniencia de reducir los trámites burocráticos implementando un programa de simplificación de cargas administrativas para su procedimiento de contratación pública. La idea subyacente en la reducción de los trámites burocráticos consiste en facilitar la participación de nuevos proveedores y PYMES en la contratación pública. El ISSSTESON podría convocar a todos los proveedores que han participado recientemente en una o más licitaciones, aunque no les fuera adjudicado un contrato, con la finalidad de consultarlos sobre los problemas clave que enfrentaron durante el proceso de licitación, y específicamente sobre las oportunidades para mejorar los trámites de la contratación.

Recuadro 4.15. Simplificación del procedimiento de contratación pública en España: Declaración

España, por medio de la Ley 14/2013 para el apoyo y la internacionalización de los emprendedores (que modificó el Real Decreto Legislativo 3/2011, de Contratos del Sector Público), adoptó medidas encaminadas a apoyar y facilitar la participación de las PYMES en la contratación pública.

Además de varios cambios al régimen legal de clasificación para aumentar los límites mínimos que requieren clasificación previa, la Ley 14/2013 agregó un párrafo al artículo 146 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de Contratos del Sector Público, que permite a las entidades contratantes recibir de sus posibles proveedores una auto declaración responsable —en lugar de varios documentos para certificar la situación legal, social y fiscal de las PYMES dispuestas a participar en procedimientos de contratación pública. La auto declaración será siempre suficiente en los contratos de obras por debajo de EUR 1 millón, y en los contratos de prestación de servicios por debajo de EUR 90 000.

Sin embargo, se le exige al licitador adjudicado que presente las pruebas pertinentes, y las autoridades contratantes no deben suscribir contratos con licitadores que no sean capaces de presentarlas. Las autoridades contratantes también tienen derecho a solicitar en todo o en parte los documentos de apoyo en cualquier momento que lo consideren necesario para la marcha apropiada del proceso.

Aunque estas medidas incorporan los objetivos de las autoridades nacionales en España, cumplen con las nuevas Directrices sobre Contratación en la Unión Europea: “Muchos operadores económicos, y en concreto las PYMES, consideran que un obstáculo importante para su participación en la contratación pública son las cargas administrativas que conlleva la obligación de presentar un número de certificados u otros documentos relacionados con los criterios de exclusión y de selección. Limitar estos requisitos, por ejemplo, mediante el uso de un documento europeo único de contratación (DEUC) —el cual consiste en una declaración actualizada del propio interesado—, podría aportar una simplificación considerable que beneficiaría tanto a las autoridades contratantes como a los operadores económicos”.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España, en (OCDE, 2015^[24]), *Compendium of Good Practices for integrity in public procurement*, GOV/PGC/ETH(2014)2/REV1.

4.3.2. Promover el diálogo entre las autoridades contratantes, proveedores y asociaciones empresariales.

Otro pilar para fomentar la participación de los interesados pertinentes (internos y externos) en el sistema de contratación pública consiste en realizar diálogos transparentes y periódicos entre las autoridades de contratación y los proveedores y asociaciones empresariales. Los diálogos con los interesados pertinentes aportan un nivel de escrutinio que puede ayudar a identificar problemas (cuellos de botella de los procesos

y posibles riesgos para la integridad, de corrupción o colusión), y oportunidades de mejora del proceso de contratación, así como optimizar la concepción de las licitaciones.

Las autoridades de contratación deben promover diálogos eficaces para dar a conocer mejor a los posibles proveedores sus necesidades, y a los funcionarios de contratación información para elaborar especificaciones de licitación más realistas y eficaces, entendiendo mejor las capacidades del mercado (Cuadro 4.4). Estas interacciones también deben garantizar que las empresas extranjeras que participan en licitaciones reciben información transparente y eficaz. Sin embargo, las interacciones entre los posibles proveedores y los funcionarios de contratación deben sujetarse a las debidas garantías de imparcialidad, transparencia e integridad (OCDE, 2009_[18]).

Cuadro 4.4. Objetivos y acciones básicas para los diálogos periódicos con los proveedores

Objetivo	Acciones básicas
Objetivo 1. Dar a conocer mejor a los posibles proveedores las necesidades de la autoridad contratante	<ul style="list-style-type: none"> • Dar a los posibles proveedores la posibilidad de pedir aclaraciones antes de la licitación, especialmente en las contrataciones de grandes montos (la difusión de la información debe considerarse con cuidado, teniendo en cuenta los posibles riesgos de colusión entre actores del sector privado); • Dar respuesta pronta a las solicitudes de aclaración (los calendarios deben definirse en el marco legal) y transmitirla a los posibles proveedores de manera congruente para garantizar la igualdad de condiciones; • Celebrar sesiones informativas con los licitantes que no ganan la licitación para que entiendan por qué sus propuestas se quedaron cortas en relación con otras, sin revelar información comercialmente delicada sobre las otras ofertas; • Promover un diálogo periódico entre ambas partes durante la fase de gestión del contrato para permitir que los problemas se identifiquen y resuelvan rápidamente; • Adaptar las interacciones para garantizar que las empresas extranjeras que participan en licitaciones reciban información transparente y eficaz (en cuanto a lenguaje y a tiempo); • Establecer contactos periódicos con las asociaciones empresariales.
Objetivo 2. Garantizar que las autoridades contratantes entienden correctamente los mercados para elaborar especificaciones de licitación más realistas y eficaces	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo investigaciones de mercado eficaces, encuestas de mercado periódicas, así como contratación estratégica para todas las licitaciones (es decir, reunir la información pertinente sobre los posibles proveedores, los productos y los precios vigentes de bienes y servicios); • Llevar a cabo diálogos sobre competencia; • Usar mecanismos (anticipados) de participación con los proveedores, como solicitudes de información, consultas individuales con los proveedores, celebrar días de la industria o el proveedor, conversaciones de información, diálogos competitivos (cuando sea necesario), etc.

Fuente: Elaborado con información de (OCDE, 2009_[18]), Public Procurement Toolbox, Participation Principle, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/participation/>, (consultado el 22 de marzo de 2018).

Hay herramientas eficaces para gestionar los diálogos con los interesados pertinentes (internos y externos), lo que se podría estructurar según la fase del ciclo de contratación (Cuadro 4.5). No hay limitaciones para invitar a participar a los interesados en cualquier momento del ciclo de contratación, siempre y cuando las autoridades de contratación se conduzcan con un alto grado de integridad (imparcialidad, apertura, transparencia, igualdad de acceso y trato, no discriminación, así como brindar la misma información a todos los proveedores) y lleven registro de las discusiones, listas de asistentes e información difundida, así como preguntas y respuestas.

En la fase previa a la licitación, sería aconsejable que las autoridades de contratación organizaran talleres de desarrollo de capacidades en cuanto al marco legal de la contratación pública, el sistema anticorrupción y las sanciones. También sería conveniente organizar sesiones de capacitación especializada para comunicar a los posibles proveedores las necesidades de adquisición (por ejemplo, el programa anual de adquisiciones), así como consejos y sesiones prácticas sobre la manera de elaborar propuestas de licitación, entre otros temas que los proveedores soliciten y consideren necesarios.

Además, es aconsejable que el ISSSTESON organice conversaciones sobre los proyectos de convocatorias a licitaciones, lo que permitiría obtener importantes aportaciones de los proveedores para mejorar los documentos y elaborar especificaciones eficaces para las licitaciones. Además, convendría establecer mesas de ayuda para proveedores (por medios físicos o electrónicos) a fin de brindarles asistencia.

Al mismo tiempo, y con el fin de obtener información del mercado, las autoridades de contratación podrían poner en marcha las siguientes actividades: Solicitudes de información, invitando a los proveedores a “mostrar y relatar” eventos y organizando días de la industria. Estas actividades invitan a los adquirentes a hablar de sus necesidades y permiten a los proveedores o representantes de la industria informar sobre sus productos o servicios, así como explicar cómo funciona la industria, analizar posibles soluciones e identificar proveedores que pueden ofrecer el tipo de bienes y servicios que las autoridades contratantes necesitan.

Durante la fase de licitación la autoridad contratante podría preparar una conferencia de prensa con la industria y otros interesados externos para presentar la licitación y otra para comunicar los resultados. Como ya se dijo, la participación de los medios de comunicación y los interesados externos pertinentes aumenta el grado de escrutinio y promueve la igualdad de condiciones para la competencia, lo que a su vez aumenta la transparencia y la rendición de cuentas. Las juntas de aclaraciones con todos los posibles proveedores son deseables. El número de juntas depende de la magnitud de la licitación y de las especificaciones técnicas de la adquisición, pero hay que organizar por lo menos una. Los proveedores interesados en presentar una propuesta o que han presentado una declaración de interés pueden participar en las juntas de aclaraciones. En el mismo sentido, las autoridades contratantes podrían celebrar una sesión de preguntas y respuestas o enviar una lista de las preguntas y sus respuestas a todos los proveedores.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Sonora establece en sus artículos 44 y 46 que la convocatoria a licitación debe incluir la fecha, hora y lugar donde se llevará a cabo la junta de aclaraciones. Aunque la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal no incluye expresamente la obligación de realizar una junta de aclaraciones, el ISSSTESON sigue como buena práctica el requisito establecido en la Ley de Obras Públicas y por lo común incluye una junta de aclaraciones en sus convocatorias a licitaciones.

Cuadro 4.5. Herramientas eficaces para promover la participación de los interesados en el ciclo de contratación

Fase del ciclo de contratación pública	Herramientas para promover un diálogo constructivo
FASE 1. Previa a la licitación	<ul style="list-style-type: none"> • Publicar un plan de contratación (es decir, el plan anual de adquisiciones) • Organizar un “Evento de presentación del comprador” para los proveedores interesados • Talleres de desarrollo de capacidades sobre el marco legal, para comunicar las necesidades de adquisición; consejos y sesiones prácticas sobre cómo elaborar propuestas de licitación, entre otras • Consulta pública sobre los proyectos de convocatorias a licitaciones • Mesas de ayuda para brindar asistencia a proveedores • Consultas individuales con proveedores • Sesiones de información previas a la licitación para proveedores interesados en la oportunidad de un contrato • Solicitudes de información • Invitación a “mostrar y relatar” para permitir a los proveedores explicar las soluciones que proponen • Celebrar días de la industria
FASE 2.	<ul style="list-style-type: none"> • Conferencia de prensa con la industria y otros interesados externos para presentar la licitación

Licitación	<ul style="list-style-type: none"> • Juntas de aclaraciones con los posibles proveedores • Celebrar una sesión de preguntas y respuestas, o enviar una lista de preguntas y sus respuestas a todos los proveedores • Conferencia de prensa con la industria y otros interesados externos para comunicar los resultados
FASE 3. Posterior a la adjudicación del contrato	<ul style="list-style-type: none"> • Informar a los proveedores sobre quién obtuvo la adjudicación • Publicar un aviso de adjudicación del contrato • Reuniones con los licitantes que no ganan la licitación para hacerles observaciones • Juntas de aclaraciones con el proveedor que ganó la adjudicación • Sondeos de opinión de las licitaciones

Fuente: Adaptado de (Gobierno de Nueva Zelanda, 2015^[25]), *Constructive Market Engagement: A guide to Engaging Effectively with Suppliers*, <https://www.procurement.govt.nz/assets/procurement-property/documents/guide-constructive-market-engagement.pdf>, (consultado el 22 de marzo de 2018).

Durante la fase posterior a la adjudicación es deseable informar a los proveedores quién ha ganado y publicar un aviso de adjudicación del contrato. Además, las autoridades contratantes podrían realizar reuniones con los licitadores que no ganaron para atender sus inquietudes y al mismo tiempo recibir sus comentarios sobre el proceso de licitación. Las reuniones también son útiles para informar a los proveedores por qué sus propuestas no fueron ganadoras y ayudarlos a desarrollar capacidades y dar transparencia y confiabilidad al proceso. Por otra parte, a fin de gestionar los contratos, la autoridad contratante podría organizar juntas de aclaraciones con el proveedor al que se adjudicó el contrato. Estas juntas podrían ayudar a explicar los términos y plazos del contrato, y sus mecanismos de organización, entre otras cosas. Las encuestas de opinión sobre las licitaciones también son un buen mecanismo para obtener comentarios acerca del proceso e identificar áreas de oportunidad para futuras licitaciones.

Los informes verbales y las reuniones pueden mejorar la relación de los proveedores con las autoridades de contratación y la calidad de sus ofertas, al tiempo que les dan ideas valiosas. Sin embargo, los informes verbales deben usarse con prudencia y estar guiados por un marco claro para reducir cualquiera de los riesgos (esto es, riesgos para la integridad) y los costos asociados. Para aumentar los beneficios de las actividades verbales, al tiempo que se mitigan los riesgos, las autoridades contratantes deben elaborar directrices o protocolos para establecer un marco claro. La cantidad y el tipo de información que se puede dar a conocer varía según las circunstancias de cada contrato y las características del mercado (OCDE, 2018^[19]).

La autoridad contratante debe tener cuidado de no dar por ningún motivo una ventaja competitiva a uno o más proveedores. En este sentido, debe ser prudente en cuanto al momento en que revela información y dar los mismos datos a todos los proveedores en todo momento. Por ejemplo, si se acerca una licitación, debe tener especial cuidado en la manera de interactuar con los proveedores y otros interesados externos.

Recuadro 4.16. Información que la autoridad contratante puede preguntar a los proveedores en Nueva Zelanda

Antes de una contratación	Después de publicar un anuncio de contratación
<p>En esta etapa, la autoridad contratante probablemente lleve a cabo una investigación y un análisis básico de mercado para informar el plan de contratación. Esto puede ser informal, pero debe estar planeado. La autoridad contratante quizá quiera averiguar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el número de proveedores y el tamaño total del mercado • los proveedores clave y sus participaciones en el mercado (oferta) • el número de compradores y su influencia en el mercado (demanda) • el grado de competencia • los precios vigentes, métodos para fijarlos y otros factores que influyen en ellos • las tendencias del mercado y las diferencias regionales • la disponibilidad de bienes y servicios alternativos (diferenciación de productos) • todo avance, innovación o nueva tecnología vigente o posible en el mercado • la naturaleza y calidad de la(s) cadena(s) de abasto • posición de los proveedores: grado de vulnerabilidad que el comprador tendría si determinado proveedor le fallara 	<p>Una vez que la autoridad contratante inicia un proceso formal de licitación, debe cerciorarse de que la relación con los proveedores está bien planeada y gestionada, y registrada por completo. Hay mayores riesgos porque ahora se encuentra en un proceso formal. En esta etapa la autoridad contratante quizá desee interactuar con los proveedores para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • explicarles en detalle sus necesidades y las especificaciones que requiere • describir los resultados que quiere lograr y cuáles consideraría exitosos • permitir a los proveedores hacer preguntas • alentar a los proveedores a identificar las eficiencias logradas en el diseño del producto o la prestación del servicio • buscar oportunidades para que los proveedores creen soluciones innovadoras • dar a los proveedores la oportunidad de afinar su solución para satisfacer mejor las necesidades

Fuente: (Gobierno de Nueva Zelanda, 2015^[25]), *Constructive Market Engagement: A guide to engaging effectively with suppliers*, <http://www.procurement.govt.nz/procurement/pdf-library/agencies/guides-and-tools/Constructive-Market-Engagement.pdf>. (consultado el 22 de marzo de 2018).

El ISSSTESON no ha creado mecanismo alguno de participación para invitar a los interesados a hacer comentarios o dar información o ideas para mejorar las licitaciones. El único mecanismo identificado fueron las juntas de aclaraciones, que el ISSSTESON debe organizar como parte del procedimiento de contratación previsto por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Sonora. En estas juntas los proveedores pueden aclarar sus dudas y los funcionarios del ISSSTESON pueden obtener elementos para corregir o aclarar las convocatorias a licitaciones. Las juntas de aclaraciones son presenciales y la participación de posibles proveedores es opcional, pero suelen asistir para resolver sus dudas. La información de las juntas se sube al sistema de contratación electrónica, CompraNet. Sin embargo, hoy por hoy el ISSSTESON no tiene un esquema de participación amplio, sistemático y regulado para que se use durante el ciclo completo de la contratación pública.

4.3.3. El ISSSTESON debe crear esquemas de participación de los interesados en todas las fases del ciclo de contratación

Al mismo tiempo, el ISSSTESON debe crear protocolos y un marco de contratación claro, en el que regule precisamente cuándo puede usarse cada herramienta de participación y qué clase de información podría darse a conocer según la fase del ciclo de contratación y las herramientas de participación seleccionadas. El ISSSTESON podría identificar cuáles serían los mejores canales para comunicarse con los posibles proveedores.

Actualmente el ISSSTESON no tiene directrices para elaborar proyectos de licitación, aparte de lo que dispone la ley. En consecuencia, los funcionarios de contratación por lo común dependen de licitaciones anteriores o de la experiencia y las opiniones de la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora. Aunque el mecanismo de la Secretaría de la Contraloría General tiene que mantenerse, el

ISSSTESON podría crear directrices para elaborar proyectos de licitación a fin de armonizar los criterios y facilitar el trabajo de los funcionarios de contratación.

Recuadro 4.17. Estrategia del IMSS para promover la competencia en las licitaciones públicas

EL 20 de julio de 2017, el IMSS adoptó la Estrategia para Impulsar la Competencia en Compras Públicas, que tiene por objeto facilitar la participación del mayor número de licitadores en el mercado y modernizar las condiciones de contratación para el IMSS en cuanto a precio y calidad.

La estrategia se basa en dos pilares: 1) fortalecer los procesos de licitación llevados a cabo por el IMSS y, 2) un protocolo para llevar a cabo licitaciones prioritarias.

El protocolo establece exigencias más altas que las requeridas por la ley para las licitaciones que se han clasificado como prioridad con base en los siguientes criterios:

- Impacto social: las licitaciones de alto impacto debido al tipo de bien o servicio que se adquiere.
- Ajustes en la convocatoria a la licitación: las licitaciones cuyos términos se han ajustado en relación con procesos anteriores a fin de aumentar la participación.
- Monto: licitaciones de valor superior a MXN 500 millones.

El protocolo empieza por identificar los procesos de licitación en riesgo de quedar sometidos a presiones externas. Todo el proceso de estas licitaciones es público e implica a los interesados en todas las etapas. La implementación del protocolo consiste en los siguientes pasos:

1. Se organiza una reunión con interesados externos, incluidas cámaras empresariales y organizaciones de la sociedad civil, dos semanas antes de la publicación de la convocatoria a la licitación. Durante estas reuniones, el personal del IMSS explica el proceso de licitación y, si difiere de los procesos anteriores, explica por qué.
2. La convocatoria a la licitación se publica en CompraNet durante diez días hábiles.
3. Se celebra una conferencia de prensa el día de la publicación de la convocatoria a la licitación y el día de la adjudicación del contrato. En las conferencias de prensa participan interesados externos, como cámaras empresariales y organizaciones de la sociedad civil.
4. Las juntas de aclaraciones, la apertura de las ofertas y el acto de adjudicación se transmiten en varias plataformas (la propia del IMSS, Twitter y Facebook).

Fuente: (OCDE, 2018^[19]) *Segundo estudio de la OCDE sobre contratación pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Rediseñando las estrategias para mejorar el cuidado de la salud*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264288300-es>.

4.3.4. Participación de los interesados externos en el sistema de contratación para garantizar el escrutinio público

Para alcanzar mejores políticas públicas, es necesaria la confianza en el gobierno a fin de optimizar las relaciones de este con los ciudadanos. La consulta y la participación activa permiten que el gobierno esté bien informado para la elaboración de políticas públicas. Al mismo tiempo, garantizan una implementación más eficaz, ya que los ciudadanos están bien informados sobre las políticas y participan en su creación. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos favorece la aceptación de los resultados, y la razón es que cuando los gobiernos respaldan la apertura, son percibidos por los ciudadanos como más dignos de confianza. Hacer a los gobiernos más transparentes y responsables fundamenta mejor y alienta la ciudadanía activa, lo que a su vez fortalece la democracia (OCDE, 2001^[26]).

Para la (OCDE, 2001^[26]), la participación activa significa que los ciudadanos mismos asumen un papel en el intercambio para la elaboración de políticas públicas, por ejemplo, proponiendo opciones de políticas públicas. Al mismo tiempo, la responsabilidad de la formulación y la decisión final de las políticas recae en el gobierno. Invitar a los ciudadanos a participar en la elaboración de políticas públicas es una avanzada relación recíproca entre el gobierno y los ciudadanos, basada en el principio de la colaboración.

Dados los riesgos de corrupción en las operaciones de contratación, es una buena práctica que los gobiernos fomenten la participación de representantes de la sociedad civil, académicos o usuarios finales en la revisión de la integridad y el funcionamiento correcto del proceso de contratación pública, así como la participación de los medios de comunicación y el público en general por medio de programas de concientización y campañas de comunicación. Además de lo anterior, el papel que desempeñan las instituciones de supervisión como el Congreso y la Auditoría Superior (a nivel nacional o subnacional) es de particular relevancia para promover el escrutinio de la contratación pública por medio de sus informes (OCDE, 2009^[27]).

Impulsar la participación de interesados externos como observadores del sistema de contratación, así como la implementación de estrategias de datos abiertos durante todo el ciclo de contratación pública supone la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de la contratación pública. La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* (2015^[4]) propone la implementación de mecanismos de “control social directo” y “vigilancia de la comunidad” para fomentar la participación activa de los ciudadanos en puntos clave de toma de decisiones. El siguiente recuadro presenta algunas de las acciones más importantes que los gobiernos pueden tomar para promover la participación de interesados externos pertinentes.

Recuadro 4.18. Oportunidades para la participación directa de interesados externos

Acciones para fomentar las oportunidades de participación directa de interesados externos en el sistema de contratación.

- Implementar mecanismos de “control social directo” y “vigilancia de la comunidad” que estimulen la participación de representantes de la sociedad civil, académicos o usuarios finales como observadores externos de todo el proceso de contratación o de puntos clave de decisión, como programas de testigos sociales o audiencias públicas;
- Facilitar el acceso a datos de interesados externos;
- Ofrecer canales claros para permitir a los observadores externos informar a las autoridades de control en caso de posibles irregularidades o corrupción, mediante un mecanismo de queja por página web y el uso de otros medios digitales;
- Crear mecanismos de queja confidenciales y accesibles para reducir la posible intimidación de los usuarios y a la vez permitir a los funcionarios públicos acceder a comentarios y sugerencias sobre los servicios y las políticas públicas.

Acciones para garantizar un grado adecuado de escrutinio público orientado a mantener la confidencialidad, el trato imparcial y otras obligaciones legales en el proceso de contratación.

- Revelar la información pertinente relacionada con los procesos de contratación pública (los archivos se pueden dar a conocer a la sociedad civil, los medios de comunicación y el público en general), incluidos los sitios web de datos abiertos;
- Diseminar información relativa a la ejecución presupuestal y financiera (lo que facilita las iniciativas de la sociedad civil para supervisar el manejo de los fondos públicos);
- Implementar el mecanismo de “agenda abierta”, que obliga a los funcionarios de contratación a revelar todas las reuniones que tengan con el sector privado, así como las minutas de esas reuniones.

Fuente: (OECD, 2016^[28]), *Checklist for Supporting the Implementation of OECD Recommendation of the Council on Public Procurement: Participation*, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Checklist%2005%20Participation.pdf>.

A este respecto, los funcionarios de contratación deben trabajar al menos en dos acciones, sobre todo: implementar mecanismos de “control social directo” con canales legales y directos para permitir a los observadores externos informar a las autoridades de control en caso de posibles irregularidades o corrupción, y crear mecanismos de queja confidenciales y accesibles para reducir la posible intimidación de los usuarios (OCDE, 2009^[27]).

Los mecanismos de control social directo consisten en la participación de un monitor experto independiente en el proceso de contratación. El experto independiente podría provenir de la sociedad civil, la academia o los usuarios finales, o ser contratado comercialmente. El experto independiente externo por lo general tiene acceso a todos los documentos y reuniones del proceso de contratación.

Las autoridades de contratación deben tener criterios estrictos para definir y determinar cuándo se pueden usar mecanismos de control social directo, así como para seleccionar al observador externo. Algunos criterios para determinar cuándo deben usarse mecanismos de control social directo son el monto (especialmente para las contrataciones de alto valor), la complejidad y lo delicado de la contratación. Por otra parte, el observador externo debe sujetarse a una verificación sistemática para confirmar que está libre de conflictos de intereses y al tanto de las restricciones y prohibiciones en lo que respecta a las

situaciones de posible conflicto de intereses, como el manejo de información confidencial. Los gobiernos deben respaldar estas iniciativas garantizando el acceso oportuno a la información y facilitando canales claros para permitir que el observador externo informe a las autoridades de control en caso de posibles irregularidades o corrupción (OCDE, 2009^[27]).

A nivel federal en México, hay un mecanismo exitoso de control social directo llamado “testigos sociales”, que se ha documentado en los estudios de integridad de la OCDE (Recuadro 4.19).

Recuadro 4.19. Los testigos sociales en México

Desde 2009, se exige que participen testigos sociales en todas las etapas de los procedimientos de licitación pública que superen ciertos límites mínimos como manera de promover el escrutinio público. En 2017, estos límites eran de MXN 400.2 millones (aproximadamente EUR 18.6 millones) en el caso de bienes y servicios, y de MXN 800.4 millones (aproximadamente EUR 37.2 millones) en el de obras públicas.

Los testigos sociales son organizaciones no gubernamentales e individuos seleccionados por la Secretaría de la Función Pública (SFP). La SFP lleva un registro de los testigos sociales aprobados y evalúa su desempeño; el desempeño insatisfactorio puede tener por consecuencia que se remueva al testigo del registro. Cuando una entidad federal requiere la participación de un testigo social, se lo informa a la SFP, la cual designa a uno del registro.

Entre las funciones de los testigos sociales se incluye proponer estrategias para mejorar la transparencia, la imparcialidad y la observancia del marco legal, así como informar sobre todo acto ilegal que puedan presenciar. Su participación se requiere por ley en las licitaciones públicas cuyo valor supere los cinco millones de salarios mínimos diarios aplicables en la Ciudad de México, así como en otros casos en los que la SFP lo considere apropiado.

Hasta el 16 de agosto de 2017 la SFP había registrado 45 testigos sociales en CompraNet para proyectos de contratación pública (en 2005 eran apenas cinco): siete organizaciones de la sociedad civil y 38 individuos. La SFP señala que la vigilancia de los procesos de contratación más importantes del gobierno federal por parte de testigos sociales ha mejorado a tal grado los procedimientos de contratación con sus aportaciones y experiencia que se han convertido en un elemento estratégico para garantizar la transparencia y credibilidad del sistema de contratación pública. Un estudio de la OCDE y el Banco Mundial reveló que la participación de testigos sociales en los procesos de contratación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) generó ahorros de aproximadamente USD 26 millones en 2006 y aumentó el número de licitantes en más de 50%.

Al final de un proceso de contratación, el testigo social emite un informe en el que vierte sus comentarios y recomendaciones. Estos informes se publican en CompraNet. Sin embargo, los testigos sociales no tienen facultades para detener un proceso de contratación ni para revocar una decisión. Pueden expresar sus opiniones, pero no tienen ninguna influencia ni derecho a tomar decisiones. Cuando un testigo social plantea preocupaciones sobre un posible acto de corrupción durante un proceso de contratación, sus opiniones e inquietudes se registran en el informe.

Fuente: Investigación basada en información tomada de (OCDE, 2015^[24]), *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris, GOV/PGC/ETH(2014)2/REV1 [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2014\)2/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2014)2/REV1&docLanguage=En), y (OCDE, 2018^[19]).

El ISSSTESON fomenta la participación de “comisarios ciudadanos”, que son responsables de aportar observaciones sobre la percepción de los servicios de salud. La Secretaría de la Contraloría del Estado de Sonora selecciona a estos comisarios. El perfil de los comisarios ciudadanos suele ser el de ciudadanos de edad avanzada y jubilados que trabajaron para el ISSSTESON y conocen los servicios que presta el instituto. Los comisarios ciudadanos reciben una compensación por sus servicios. Los resultados del trabajo realizado por los comisarios ciudadanos se presentan a los altos funcionarios del instituto.

Sin embargo, los comisarios ciudadanos no participan en los procesos de contratación. Por lo tanto, el ISSSTESON, junto con la Secretaría de la Contraloría General, podría considerar la conveniencia de agregar funciones nuevas a los comisarios ciudadanos y adaptar el mecanismo para crear testigos sociales u observadores externos de los procesos de contratación.

Para lograrlo, el ISSSTESON y la Secretaría de la Contraloría General del estado deben desarrollar criterios estrictos para definir en qué casos los comisarios ciudadanos podrían asistir a procesos de contratación pública y cuáles son los perfiles y requisitos para participar como comisarios ciudadanos, dando la posibilidad de participar no solo a los ciudadanos de edad avanzada y a los jubilados (como usuarios finales), sino también a representantes de la sociedad civil y a otros expertos.

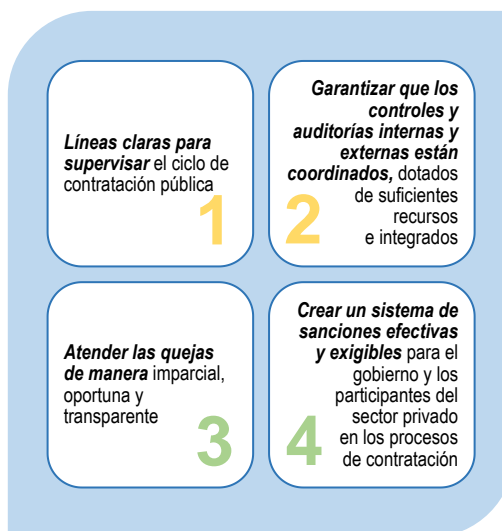
Cabe destacar que una institución de educación superior ubicada en el estado, la Universidad Kino, creó un programa de estudios anticorrupción al que llaman “Se puede alcanzar el éxito sin ser corrupto”. Por lo mismo, sería una buena oportunidad vincular a los académicos y estudiantes con los funcionarios de contratación y aumentar la conciencia de la integridad en la sociedad en general.

Además, aunque la sociedad civil, los medios de comunicación y las cámaras de comercio todavía no han participado en actividades de supervisión, el ISSSTESON podría aprovechar la oportunidad para invitarlos a participar en el escrutinio de los procesos abiertos de contratación pública, lo que aumentaría su conciencia de la integridad y su pericia en el campo de la contratación pública.

4.4. Crear un sistema eficaz de quejas y sanciones

La rendición de cuentas promueve la buena gobernanza y la integridad en la contratación pública. La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* (OCDE, 2015^[41]) establece cuatro elementos clave para fomentar la rendición de cuentas en el ciclo de contratación pública (Gráfica 4.9).

Gráfica 4.9. Elementos clave para fomentar la rendición de cuentas en el ciclo de contratación pública



Fuente: (OCDE, 2009^[29]), "Public Procurement Toolbox, Accountability Principle", <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principletools/accountability/>.

El primero y el segundo elementos se refieren a la creación de una cadena bien definida de responsabilidades señalando las autoridades que aprueban (por ejemplo, aprobación del gasto, el cierre de cuentas y las etapas clave) con base en una adecuada separación de funciones, así como las obligaciones de elaborar informes internos. Esta cadena de responsabilidades debe crearse mediante un marco integral de control a base de reglamentos, directrices internas y, en general, fundamentos legales.

Para garantizar la supervisión adecuada de las transacciones de contratación (recepción, apertura de ofertas, evaluación, adjudicación, gestión de contratos, observancia, eficacia y eficiencia de las operaciones de contratación), el marco de control debe definirse teniendo en cuenta cuatro elementos: 1) controles internos; 2) función de auditoría interna independiente; 3) auditorías externas, y 4) órganos competentes de supervisión. Estos elementos deben estar integrados y coordinados para promover una vigilancia adecuada del desempeño de la contratación, evitar la duplicidad de funciones y esfuerzos, y armonizar y reforzar mutuamente las auditorías internas y externas.

En cuanto a la separación de funciones, conviene tratar de definir a qué nivel de autoridad se debe facultar a los funcionarios de contratación para otorgar aprobaciones en el ciclo de contratación, y qué responsabilidades deben tener los servidores públicos que participan en la contratación. Por ejemplo, los encargados de crear políticas públicas deben saber a quién se puede delegar la facultad de cerrar una cuenta, qué clase de responsabilidades se delegan, qué clase de informes internos se harán y para quién.

Siempre que las obligaciones estén debidamente definidas y haya una cadena clara de autoridad y control para la toma de decisiones en la contratación pública, se facilitarán la eficiencia y la eficacia. Sin embargo, estos elementos no bastan para mantener la confianza del público en las operaciones de contratación. Para completar la estrategia de rendición de cuentas, es necesario agregar dos elementos más: un sistema integral de quejas, incluida la protección a los denunciantes, y un sistema de sanciones eficaz y exigible.

Las reglas de contratación pública del ISSSTESON parecen confusas en lo que se refiere a la separación de funciones y los criterios de aprobación para las adjudicaciones de contratos. Durante las misiones investigadoras, los funcionarios de contratación del ISSSTESON expresaron temores sobre los procesos de control y auditoría, pues aunque la selección del adjudicatario podría considerar tanto criterios técnicos

como económicos, la práctica es cuestionar toda decisión de adjudicación que no seleccione la oferta más barata.

4.4.1. ISSSTESON debe crear, junto con la Secretaría de la Contraloría General del Estado, directrices para las auditorías internas y externas

Por otra parte, el ISSSTESON tiene un Comité de Vigilancia y Fiscalización, provisto de responsabilidades pertinentes de analizar, integrar y coordinar las funciones de control interno con la información de las auditorías externas e internas. Este comité recibe cada tres meses del director general del ISSSTESON un informe sobre la gestión financiera de los fondos del instituto. Además, tiene la función de obtener del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF), información relativa a los estados y resultados financieros de las auditorías, así como a las inspecciones y visitas al ISSSTESON. Este comité interviene como colaborador de la Secretaría de la Contraloría General en los procedimientos de auditoría y revisión que se realizan en el ISSSTESON.

El Comité de Vigilancia y Fiscalización tiene por objeto vigilar el gasto del instituto y la inversión de sus recursos, así como supervisar su aplicación. Los miembros del Comité de Vigilancia y Fiscalización no pueden pertenecer a la Junta Directiva del ISSSTESON ni ocupar cargo alguno en el instituto, con excepción del director general, que actúa como secretario técnico del comité, con derecho de voz pero no de voto. Los miembros del comité realizan sus funciones de forma honoraria.

Un comisario público (nombrado por la Secretaría de la Contraloría General del Estado) y un Órgano Interno de Control se encargan del control de las actividades de vigilancia y evaluación del instituto. Ambas autoridades son parte de la estructura institucional del ISSSTESON; sin embargo, toman decisiones y tienen opiniones técnicamente independientes, y responden a la Secretaría de la Contraloría General.

El comisario público evalúa el desempeño general y las funciones del instituto, analiza la eficiencia de su gasto y, en general, solicita información y realiza actos necesarios para el cumplimiento adecuado de sus funciones. El comisario público también participa en el Comité de Adquisiciones, así como en la Junta Directiva del ISSSTESON.

El Órgano Interno de Control (OIC) tiene por objeto apoyar la función de administración y promover la mejora de la gestión del instituto. Este órgano cumple sus funciones conforme a las directrices emitidas por la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora. Además, el OIC colabora con el ISSSTESON en la atención de las observaciones de otras entidades de supervisión. El OIC tiene un departamento jurídico que integra las quejas, un departamento encargado de las auditorías y uno más para realizar funciones administrativas.

El OIC tiene un plan anual de auditoría que podría adaptarse si, durante el año, se reciben quejas específicas o si hay circunstancias que hagan necesaria una revisión o supervisión especial. El OIC trabaja en dos tipos de evaluaciones: de desempeño y financieras; algunas de ellas podrían ser “de oficio” y deben incluirse en el plan anual de auditoría, mientras que otras podrían ser a petición de parte y basarse en quejas de los beneficiarios.

4.4.2. El ISSSTESON y los órganos de supervisión (el ISAF, el OIC, la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora, el comisario público y el Comité de Vigilancia y Fiscalización) deben ponerse de acuerdo en los planes de auditoría interna y externa

Contar con un acuerdo sobre los planes de auditoría podría apuntalar la rendición de cuentas si se aprovechan los beneficios de publicar en un sistema en línea los resultados de auditorías con sus observaciones y recomendaciones principales, así como el seguimiento puntual para hacerlas cumplir.

El ISSSTESON debe estar consciente de que las quejas comunican información relevante al sistema de contratación y suelen ser un canal para identificar retos en el proceso, obstáculos para la entrada y riesgos

de corrupción que los proveedores experimentan. Las quejas son una fuente de aportaciones para mejorar el mismo sistema de contratación.

Recuadro 4.20. Formulario de denuncia en línea, Inspección General del Estado de Nueva York (EE.UU.)

La Inspección General del Estado de Nueva York es responsable de garantizar que el gobierno del estado, sus empleados y quienes trabajan con él cumplen las más altas normas de honradez, rendición de cuentas y eficiencia.

La entidad ha creado un formulario de denuncia en línea para dar a conocer presuntos actos de conducta indebida en el gobierno del estado. El formulario de denuncia está concebido para reunir la mayor información posible sobre:

- ¿Quién participa en la conducta indebida?
- ¿Qué dependencia del gobierno del estado está implicada?
- ¿Qué irregularidad se cometió?
- ¿Cuándo ocurrió?
- ¿Hay testigos de la infracción con quien podamos ponernos en contacto?
- ¿Qué leyes o reglamentos de la entidad se infringieron?

El formulario también pide información sobre el denunciante, pero este puede solicitar confidencialidad. Además, el denunciante puede dar información sobre la documentación que tenga en su poder y esté relacionada con la queja. El formulario está disponible en seis idiomas además del inglés, incluidos francés, español, chino y ruso.

Fuente: (OCDE, 2015^[30]), *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*; OECD Procurement Toolbox 2009, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/online-complaint-form-new-york-office-of-the-inspector-general.pdf>.

El gobierno del estado debe crear un sistema eficaz de quejas, que pueda reunir y atender todas las quejas de manera imparcial, oportuna y transparente. Un sistema eficaz de quejas en la contratación pública debe permitir recibir, por lo menos, cuestiones relativas a: 1) infracciones de las reglas de contratación pública; 2) procedimientos de contratación pública; 3) decisiones de adjudicación de contratos, e 4) interpretación de las cláusulas del contrato en la gestión contractual.

Un sistema de quejas en la contratación pública debe considerar el establecimiento de mecanismos eficaces para impugnar decisiones de contratación. Estos mecanismos suelen llamarse “recursos de impugnación” y podrían organizarse en dos o más instancias. Por ejemplo, en primer lugar, el sistema de contratación podría incluir un mecanismo alternativo de solución de controversias (esto es, conciliación) que fomente la resolución amistosa de los desacuerdos y evite las revisiones formales. En segundo lugar, el sistema podría establecer un proceso de revisión formal realizado por la entidad contratante y, en tercera instancia, por un órgano con capacidad vinculante que sea independiente de las autoridades contratantes correspondientes.

Los “recursos de impugnación” deben ofrecerse en una etapa temprana del proceso de toma de decisiones, antes de la firma del contrato por el que se concursa. Una buena práctica en los países miembros de la OCDE es un periodo de suspensión obligatoria entre la adjudicación del contrato y el inicio de su ejecución para permitir acciones legales por parte del licitante perjudicado a fin de garantizarle una oportunidad razonable para ser readmitido en el procedimiento de contratación (OCDE, 2009^[27]; OCDE, 2009^[29]).

Recuadro 4.21. Guía para comentarios y quejas de los proveedores en Nueva Zelanda

La guía para comentarios y quejas de los proveedores en Nueva Zelanda es un breve resumen para los proveedores sobre cómo hacer observaciones o plantear inquietudes sobre un proceso de contratación del gobierno, presentar una queja formal y usar otras opciones para resolver una controversia si no han obtenido resultados por otros medios. También incluye información sobre el proceso de contratación, los derechos de los proveedores en el proceso de contratación, las responsabilidades de los participantes del mismo y el papel del Ministerio de Desarrollo Económico. También explica cómo debe responder una dependencia a toda queja de los proveedores y resolverla, y proporciona una lista de contactos útiles.

Un proveedor puede quejarse ante una dependencia si tiene inquietudes sobre cualquier parte de un proceso de contratación y cree que la dependencia no ha cumplido las reglas. Este proceso respalda el desarrollo y la mejora continua de la contratación en todos los órdenes de gobierno, durante y después del proceso de licitación. Se pueden plantear las inquietudes a la dependencia que lleva el proceso o usar el Servicio de Opiniones de los Proveedores de Contratación del Gobierno de Nueva Zelanda (SFS, por sus siglas en inglés). Contratación del Gobierno de Nueva Zelanda (NZGP, por sus siglas en inglés) vigila el número y la naturaleza de las quejas de los proveedores y, en caso necesario, aclara la política de contratación y orienta a las dependencias para reducir la probabilidad de que surjan problemas en el futuro. Se deben enviar a NZGP copias de todas las quejas escritas (y la correspondencia relacionada) que reciban los jefes ejecutivos de las dependencias del gobierno. El SFS permite a los proveedores expresar sus inquietudes a una dependencia imparcial y presenta al gobierno su percepción de los problemas que los proveedores experimentan en el proceso de contratación.

Según esta guía, los proveedores tienen varias opciones para comunicar sus inquietudes:

Paso 1. Tratar de resolver el problema directamente con la dependencia (Proveedor + Dependencia). Opciones disponibles:

- diálogo
- queja formal

Paso 2. Hacer participar a un tercero para que ayude a resolver el problema con la dependencia (Proveedor + Dependencia + Tercero [es decir, el SFS]). Opciones disponibles:

- mediación o resolución alternativa de la controversia
- revisión o investigación independiente, también llamada “auditoría de probidad”

Paso 3. Recurrir a una autoridad o acudir a un tribunal (Proveedor + Dependencia + Autoridad/tribunal). Opciones disponibles:

- investigación por parte de la Auditoría General
- investigación por parte del Defensor del Pueblo
- investigación por parte de la Comisión de Servicios del Estado, o
- acudir a un tribunal.

Fuente: (Contratación del Gobierno de Nueva Zelanda, 2015^[31]), *Guide to supplier feedback and complaints: How to provide feedback or make a complaint about procurement*, <https://www.procurement.govt.nz/assets/procurement-property/documents/guide-supplier-feedback-and-complaints.pdf>, (consultado el 22 de marzo de 2018).

Para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas del sistema de quejas, siempre es deseable tener procedimientos claramente definidos para la presentación y resolución de quejas, así como seguirlos. Conviene mantener un portal web actualizado con procedimientos, decisiones o resoluciones tomados de las quejas, y estadísticas sobre el número de impugnaciones presentadas y los tipos y el número de sanciones impuestas cada año.

Las autoridades de contratación también tienen que trabajar en la creación e implementación de un marco de protección de denunciantes en la contratación pública. La protección de denunciantes se refiere a una protección legal contra acciones discriminatorias o disciplinarias contra los empleados que dan a conocer a las autoridades competentes, de buena fe y con fundamentos razonables, infracciones de cualquier clase en el contexto de su lugar de trabajo, incluidas lo mismo instituciones del sector público que del privado (OCDE, 2016^[32]).

Los empleados tanto del sector público como del privado tienen acceso a información actualizada sobre las prácticas en el lugar de trabajo y suelen ser los primeros en reconocer las conductas indebidas. Sin embargo, si la institución carece de mecanismos para proteger a los empleados que denuncian infracciones, estos generalmente quedan expuestos a la intimidación, el acoso, el despido y la violencia por parte de sus compañeros de trabajo o superiores (OCDE, 2016^[32]). El temor a represalias es una razón importante para que los posibles denunciantes eviten dar a conocer la conducta inapropiada. Una cultura institucional que crea “temor a las consecuencias o aversión al riesgo” puede estar menos orientada a la ética y a resultados de integridad.

Los marcos de protección de denunciantes (un marco normativo y su aplicación activa) incentivan positivamente a los empleados para que ayuden a las autoridades a disuadir y descubrir conductas indebidas, como actos de corrupción, fraude y mala administración. Como parte de este marco, se podría establecer una obligación legal de los funcionarios públicos de denunciar la corrupción y otros delitos, así como sanciones penales para quienes no los denuncian.

Recuadro 4.22. Línea directa para denunciantes en Austria

En marzo de 2013 el Ministerio de Justicia de Austria estableció una línea directa para denunciantes en la página web de la Fiscalía contra la Corrupción y el Delito de Cuello Blanco. Hasta septiembre del mismo año se habían presentado aproximadamente 590 notificaciones por medio de la plataforma. Solo 53 de ellas eran irrelevantes. La línea directa para denunciantes tuvo una fase de prueba de dos años. El sitio web de denuncia del Ministerio de Justicia federal permite a los investigadores de la Fiscalía contra la Corrupción y el Delito de Cuello Blanco (*Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption, WKStA*) ponerse en contacto directo con los denunciantes, manteniendo su anonimidad. En este sentido, el denunciante tiene derecho a decidir si prefiere permanecer anónimo o dar a conocer su identidad a los investigadores.

Fuente: (OCDE, 2016^[33]), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

El ISSSTESON y la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora han establecido buzones transparentes como mecanismo para reunir quejas de proveedores y ciudadanos. Sin embargo, los proveedores del ISSSTESON no usan realmente estos mecanismos porque sienten miedo de que los “identifiquen” y no les permitan participar en futuras licitaciones o procesos de contratación. El ISSSTESON no recibe muchas reclamaciones o quejas porque los proveedores no quieren impugnar al gobierno, ya que prefieren seguir haciendo negocios con él. Además, los proveedores a menudo no saben dónde ni cómo presentar una queja o reclamación.

Personal del OIC recolecta las peticiones ciudadanas (quejas, sugerencias o reconocimientos) depositadas en los buzones cada lunes. Una vez analizadas, las quejas se turnan para su investigación y respuesta al área del ISSSTESON que corresponda, proporcionando un plazo de cinco días hábiles para responder al OIC. En todos los casos se marca copia al Director General del Instituto. Después de analizar las respuestas, personal del OIC determina si son procedentes y las envía por correo certificado al quejoso. Si el denunciante no está conforme con la respuesta, tiene algunos días para solicitar más información o aclaraciones. El OIC presenta mensualmente al Director General del Instituto información del estado que guardan las quejas, sugerencias y reconocimientos recibidos, clasificando la información por motivo y unidad administrativa responsable de la atención, entre otros criterios.

Según la Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas para el Estado de Sonora, hay al menos siete tipos de infracciones relacionadas con la contratación pública (Recuadro 4.23). La ley establece la obligación de todo individuo de denunciar al órgano correspondiente de control las presuntas infracciones previstas por la ley. Además, dispone que todos los participantes del proceso de contratación y todos los servidores públicos denuncien por escrito las acciones u omisiones de las que en el ejercicio de sus funciones tengan conocimiento y que podrían sancionarse en los términos de la ley. Si no cumplen con esta obligación, pueden ser sancionados.

Recuadro 4.23. Infracciones a la contratación pública en el estado de Sonora

Incorre en responsabilidad toda persona que cometa alguna de las siguientes infracciones:

- Prometa, ofrezca o entregue dinero o cualquier otra dádiva a un servidor público o a un tercero, a cambio de que dicho servidor público realice o se abstenga de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, con el propósito de obtener o mantener un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del dinero o de la dádiva o del resultado obtenido.

Se incurrirá, asimismo, en responsabilidad, cuando la promesa u ofrecimiento de dinero o cualquier dádiva se haga a un tercero que, de cualquier forma, intervenga en el diseño o elaboración de la convocatoria de licitación pública o de cualquier otro acto relacionado con las contrataciones públicas;

- Ejecute acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebida en las contrataciones públicas;
- Realice actos u omisiones que tengan por objeto o efecto participar en contrataciones públicas, no obstante que por disposición de ley o resolución administrativa se encuentre impedido para ello;
- Realice actos u omisiones que tengan por objeto o efecto evadir los requisitos o reglas establecidos en las contrataciones públicas o simule el cumplimiento de estos;
- Intervenga en nombre propio pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas para participar en contrataciones públicas, con la finalidad de que esta o estas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de la contratación;
- Obligue sin tener derecho a ello, a un servidor público a dar, suscribir, otorgar, destruir o entregar un documento o algún bien, con el fin de obtener para sí o un tercero una ventaja o beneficio;
- Promueva o use su influencia, poder económico, político o social, sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o un tercero un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación del servidor o de los servidores públicos o del resultado obtenido, y
- Presente documentación o información falsa o alterada con el propósito de lograr un beneficio o ventaja.

Fuente: Artículo 7 de la Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas para el Estado de Sonora.

Según la Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas para el Estado de Sonora, la carta de denuncia debe contener los hechos y cualquier otra información sobre las presuntas infracciones, los datos de identificación del presunto culpable y las pruebas que demuestren las presuntas infracciones.

Aunque la Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas para el Estado de Sonora establece un sistema de quejas y sanciones para la contratación pública municipal y estatal, carece de mecanismos de protección para denunciantes y testigos. El marco legal vigente no protege a los denunciantes externos ni a los funcionarios públicos del ISSSTESON que desean denunciar una infracción.

Para prevenir la violación de las leyes de contratación pública, los órganos internos de control pueden firmar acuerdos de colaboración con individuos y empresas que participen en contrataciones públicas, así como con cámaras empresariales u organizaciones industriales o comerciales, a fin de guiarlos en la creación de mecanismos de autorregulación, incluida la implementación de controles internos y un

programa de integridad para promover una cultura ética, así como mecanismos de queja y protección para denunciantes (Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas para el Estado de Sonora, artículos 32-33). Sin embargo, no hay evidencia de que se hayan firmado acuerdos de colaboración, ni de la existencia de mecanismos o programas de queja y protección de denunciantes entre el ISSSTESON y sus interesados.

En cuanto a la creación de un sistema de sanciones eficaces y exigibles para los participantes de contrataciones del gobierno y el sector privado, la Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas para el Estado de Sonora establece un procedimiento de sanciones administrativas que deben cumplir los órganos internos de control. También determina sanciones administrativas y mecanismos para reducir las sanciones.

Las sanciones administrativas podrían ser multas equivalentes a entre una y 50 000 unidades de medida y actualización o a 30-35% del monto del contrato adjudicado tanto para los individuos como para las empresas, así como la inhabilitación para participar en contratos públicos en el estado de Sonora durante un periodo que no será inferior a seis meses ni superior a 10 años tratándose de individuos y hasta 20 años tratándose de empresas. Además, la persona que ha cometido cualquiera de las infracciones sancionadas por la Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas para el Estado de Sonora, o que participe en su cumplimiento, puede hacerse acreedora a un beneficio por la reducción de las multas si confiesa su responsabilidad. El beneficio podría reducir las sanciones entre 30 y 50% de su monto.

El ISSSTESON y sus órganos de supervisión deben aprovechar la oportunidad brindada por la reforma anticorrupción local para revisar, armonizar y adaptar su marco normativo de contratación a la Ley General de Responsabilidades Administrativas. El ISSSTESON, en colaboración con el gobierno del estado, podría considerar la conveniencia de crear un marco legal claro para la protección de denunciantes, así como de establecer mecanismos simples y transparentes para presentar quejas. Además, deben considerar la conveniencia de adoptar un mecanismo claro que facilite el seguimiento de las quejas presentadas, desde la presentación de las quejas hasta que se tome la decisión final. Sería deseable el uso de una plataforma electrónica para este fin. Por último, el ISSSTESON debe crear una estrategia de comunicaciones para el sistema de sanciones y sus procedimientos, a fin de hacer más visibles las quejas relacionadas con sus procesos de contratación pública, las consecuencias de actuar de manera indebida y los recursos de impugnación.

Propuestas de acción

El ISSSTESON enfrenta importantes retos en su sistema de contratación. Para aumentar su eficiencia y su capacidad para gestionar y evitar riesgos de corrupción en el ciclo de contratación pública, el ISSSTESON debe revisar, ajustar y mejorar sus mecanismos de control interno, políticas y herramientas de integridad y esquemas de participación de los interesados internos y externos, así como sus procedimientos de auditoría y mecanismos de coordinación, y el sistema de quejas y sanciones.

La reciente Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Sonora y todo el marco legal anticorrupción emitido ofrece al ISSSTESON la oportunidad de crear y armonizar sus políticas internas de integridad con la nueva normativa estatal y las buenas prácticas internacionales. Este marco legal también permite al ISSSTESON promover activamente un marco sólido de legislación secundaria sobre la coordinación de los controles internos y los mecanismos de auditoría que aplican los órganos de supervisión del estado, como la Secretaría de la Contraloría General y el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización.

Las siguientes líneas presentan un resumen de las propuestas clave de acción en este sentido.

Fomentar un control interno eficaz, centrado en los riesgos, en las actividades de contratación del ISSSTESON

- El ISSSTESON debe crear y organizar sus tres líneas de defensa a fin de adoptar un enfoque cohesivo, coordinado y sistemático para mejorar las comunicaciones sobre gestión y control de riesgos, y para aclarar las funciones y los deberes esenciales.
- La primera línea de defensa es responsabilidad de los gerentes operativos de la institución. Los superiores inmediatos y los gerentes de nivel intermedio se encargan de poner en marcha los controles y ayudar a identificar y prevenir los riesgos en sus respectivas áreas.
- La segunda línea de defensa, que incluye funciones de supervisión de riesgos (gestión de riesgos, observancia y contraloría de riesgos financieros) debe ser responsabilidad del COCODI, por medio de la UPII, y de la alta dirección.
- La UPII debe ser facultada por la Junta Directiva para crear estrategias eficientes de gestión de riesgos, incluidas las relacionadas con la contratación pública.
- El COCODI y la UPII deben tener funciones claras de gestión de riesgos y control interno. La UPII debe comunicar las metodologías empleadas para la evaluación de riesgos, incluyendo —por lo menos— los siguientes elementos: mecanismos de identificación de riesgos, medidas de evaluación de impacto, estrategias de mitigación de riesgos, medidas específicas para prevenir o evitar riesgos relacionados con el ciclo de contratación y vigilancia y evaluación.
- En cuanto a la tercera línea de defensa, el ISSSTESON podría crear una nueva función de auditoría interna. Esta función debe proponer a la Junta Directiva las reglas y planes de auditoría y responder directamente a ella.

Preservar la integridad del sistema de contratación pública por medio de normas generales y protecciones específicas para la contratación

- El ISSSTESON debe crear un Código de Ética o Conducta propio para los funcionarios de contratación y una guía para los mismos, y también debe cerciorarse de incluir disposiciones específicas para la contratación pública en los códigos creados por los hospitales y clínicas. Un Código de Conducta específico para los funcionarios de contratación tendría la ventaja de adaptarse a los riesgos particulares de la función de contratación.

- Como unidad encargada de coordinar y dirigir las acciones directas para la promoción de los valores éticos dentro del instituto, la UPII:
 - Elaborar, con una amplia participación de los funcionarios públicos y otros interesados, un Código de Conducta o Ética propio de los funcionarios de contratación, destacando las conductas que cabe esperar en la contratación pública y priorizando los valores que deben observarse para atender los dilemas éticos que enfrenten dichos funcionarios.
 - Elaborar un programa anual de capacitación para funcionarios públicos de contratación, centrado en el entendimiento de los valores priorizados, la identificación de conflictos de intereses y el mecanismo para denunciar conductas indebidas.
 - Promover la creación de normas de integridad para la función de contratación pública y, en caso necesario, fase por fase, con respecto a los siguientes elementos:
 - Valores priorizados de la contratación pública
 - Conductas que cabe esperar de los funcionarios de contratación
 - Política de conflictos de intereses, en línea con la Guía para identificar y prevenir la actuación bajo conflicto de interés en el ejercicio de la función pública en la Administración Pública Estatal, emitida por la Secretaría de la Contraloría General
 - Política de regalos y gratificaciones
 - Reglas post-empleo

Dar oportunidades para la participación directa de interesados externos pertinentes en el sistema de contratación para aumentar la transparencia y la integridad

- Como medida de buena práctica, el ISSSTESON podría crear una política, protocolo o procedimiento interno para someter sus reglas relacionadas con la contratación a los requisitos y controles de calidad regulatoria establecidos en la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Sonora por medio de la COMERS, pero que hoy por hoy no necesariamente se aplican en el ISSSTESON.
- En el caso de que la COMERS no tenga la capacidad de recibir y procesar las propuestas regulatorias de contratación pública del ISSSTESON, sería aconsejable que el ISSSTESON estableciera y regulara un proceso estandarizado interno (proceso de impacto regulatorio), que tendría que seguirse cada vez que modifique uno o más elementos de sus normas de contratación pública.
- Este proceso estandarizado debe incluir un proceso previo de consulta pública que debe ser accesible para todos los interesados (internos y externos). El proceso estandarizado y las reglas de la consulta regulatoria previa deben darse a conocer formalmente a todos los interesados y publicarse en el sitio web del ISSSTESON.
- El ISSSTESON debe crear un esquema de participación de los interesados, en el que los proveedores, la industria y la sociedad civil puedan obtener información más detallada sobre las necesidades del instituto y respaldar mejores políticas públicas. Al mismo tiempo, el ISSSTESON debe considerar la conveniencia de crear protocolos o directrices para seleccionar y aplicar mecanismos de participación de los interesados en los casos aplicables.
- El ISSSTESON, junto con la Secretaría de la Contraloría General, podría considerar la conveniencia de agregar funciones a los comisarios ciudadanos y adaptar el mecanismo para crear testigos sociales u observadores externos de los procesos de contratación pública, dando la oportunidad de participar no solo a los ciudadanos de edad avanzada y jubilados (como usuarios finales), sino a representantes de la sociedad civil y la academia. El ISSSTESON, junto con la Secretaría de la Contraloría General, debe establecer criterios para definir en qué

casos podrían participar comisarios ciudadanos y cuáles son los perfiles y requisitos para participar como tales.

Crear un sistema eficaz de quejas y sanciones

- El ISSSTESON, junto con la Secretaría de la Contraloría General, podría crear directrices claras para las auditorías internas y externas, armonizando las prioridades y los elementos clave de control.
- El ISSSTESON y los órganos de supervisión (el ISAF, el OIC, la Secretaría de la Contraloría General y el Comité de Vigilancia y Fiscalización) deben realizar auditorías independientes de las operaciones de contratación pública y coordinar los planes de auditoría interna y externa creando un sistema electrónico en el que puedan dar a conocer los planes e informes de auditoría, las principales observaciones y recomendaciones de las auditorías, así como el seguimiento de la implementación y observancia de tales recomendaciones.
- Los órganos de vigilancia del ISSSTESON deben:
 - Aprovechar la oportunidad que brinda la reforma local anticorrupción para revisar, armonizar y adaptar su marco normativo de la contratación y hacer los ajustes necesarios para incorporar las buenas prácticas internacionales en cuanto a integridad y control de la gestión.
 - Considerar la conveniencia de crear un marco legal claro para la protección de denunciantes, así como de establecer mecanismos fáciles y transparentes que cualquier persona pueda usar.
 - Considerar la conveniencia de simplificar los mecanismos de seguimiento de quejas presentadas hasta que se tome una decisión final al respecto. Sería deseable el uso de una plataforma electrónica.
 - Crear una estrategia de comunicación para el sistema de sanciones y sus procedimientos.

Lecturas adicionales

Código de Ética y Conducta de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, México, <http://transparencia.eσονora.gob.mx/NR/rdonlyres/165D1234-7A1C-4B48-9FBF-2B5980E4251C/129451/CC3B3digodeC3A9ticayconducta.pdf>.

Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas para el Estado de Sonora, México, disponible en el sitio web http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_381.pdf. (consultado el 29 de enero de 2018).

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal, última reforma el 27 de junio de 2013, Sonora, México, <http://transparencia.eσονora.gob.mx/NR/rdonlyres/AD4A17EC-5A28-4DB7-9A4A-AE0F0520568C/99073/Leydeadquisicionessrrendamientosyprestacionesdeser.pdf>.

Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Sonora, última reforma el 29 de mayo de 2006, Sonora, México, <http://transparencia.eσονora.gob.mx/NR/rdonlyres/AD4A17EC-5A28-4DB7-9A4A-AE0F0520568C/88835/Leydemejoraregulatoriaparaelestadodesonora.pdf>.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Sonora, última reforma el 26 de diciembre de 2016, Sonora, México, <http://transparencia.eσονora.gob.mx/NR/rdonlyres/AD4A17EC-5A28-4DB7-9A4A-AE0F0520568C/197854/2016LeydeObrasPublicasyServiciosrelacionadosconlas.pdf>.

Ley Estatal de Responsabilidades del Estado de Sonora, nueva ley publicada el 18 de julio de 2017, Sonora, México, http://www.stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/marco_normativo/LeyEstatalDeResponsabilidades.pdf.

Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), nueva ley publicada el 18 de julio de 2016, Sonora, México, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>.

Reglamento Interior del ISSSTESON, última reforma el 30 de abril de 2015, Sonora, México, <http://transparencia.eσονora.gob.mx/NR/rdonlyres/BE0EB737-B4FE-479E-BA01-0AF1BB55D097/145459/REGLAMENTOINTERIORISSSTESON2015.pdf>.

Bibliografía

- Contratación del Gobierno de Nueva Zelanda (2015), *Guide to supplier feedback and complaints: How to provide feedback or make a complaint about procurement*, [31]
<https://www.procurement.govt.nz/assets/procurement-property/documents/guide-supplier-feedback-and-complaints.pdf> (consultado el 22 de marzo de 2018).
- Gobierno de Nueva Zelanda (2015), *Constructive Market Engagement: A Guide to Engaging Effectively with Suppliers*, Wellington, New Zealand, [25]
<https://www.procurement.govt.nz/assets/procurement-property/documents/guide-constructive-market-engagement.pdf>.
- INEGI (2016), *National Survey of Regulatory Quality and Government Impact on Companies [Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, ENGRIGE]*, National Institute of Statistics and Geography, Mexico City, Mexico, [3]
<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encestablecimientos/especiales/encrige/2016/>.
- OCDE (2018), *Segundo Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS): Rediseñando las Estrategias para Mejorar el Cuidado de la Salud*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, [19]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264288300-es>.
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de Coahuila, México: Recuperando la confianza a través de un sistema de integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, [5]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264283114-es>.
- OCDE (2017), *Estudio sobre las contrataciones públicas de PEMEX: Adaptándose al cambio en la industria petrolera*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, [12]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264278615-es>.
- OCDE (2017), *OECD Integrity Scan of Kazakhstan: Preventing Corruption for a Competitive Economy*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [21]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264272880-en>.
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, OCDE, Paris, [14]
<http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.
- OCDE (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, [32]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>.
- OCDE (2016), *Integrity Framework for Public Investment*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [17]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264251762-en>.
- OCDE (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD, Paris, [10]
<http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>.
- OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [33]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

- OCDE (2015), *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*, [24]
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2014\)2/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2014)2/REV1&docLanguage=En).
- OCDE (2015), *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264249349-es>. [30]
- OCDE (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>. [23]
- OCDE (2015), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>. [4]
- OCDE (2014), *Estudio sobre la contratación pública del Instituto Mexicano del Seguro Social: Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264200364-es>. [1]
- OCDE (2013), *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-en>. [8]
- OCDE (2009), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264056527-en>. [27]
- OCDE (2009), *Public Procurement Toolbox, Accountability Principle*, [29]
<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/accountability/>
 (consultado el 9 de julio de 2019).
- OCDE (2009), *Public Procurement Toolbox, Integrity Principle*, [15]
<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/integrity/>
 (consultado el 9 de julio de 2019).
- OCDE (2009), *Public Procurement Toolbox, Participation Principle*, [18]
<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/participation/>
 (consultado el 9 de julio de 2019).
- OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, Global Forum on Public Governance, GOV/PGC/GF(2009)1, Paris, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1) (consultado el 9 de julio de 2019). [16]
- OCDE (2008), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264050013-en>. [22]
- OCDE (2008), *Corruption: A Glossary of International Standards in Criminal Law*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264027411-en>. [2]

- OCDE (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, [26]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en>.
- OECD (2016), *Checklist for Supporting the Implementation of OECD Recommendation of the Council on Public Procurement: Participation*, [28]
<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Checklist%2005%20Participation.pdf>.
- OECD (2011), *Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Mexico*, OECD, Paris, [9]
<http://www.oecd.org/daf/competition/abuse/49390114.pdf>.
- OECD (2009), *Public Procurement Toolbox*, [20]
<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/> (consultado el 21 de marzo de 2018).
- OECD (2009), *Public Procurement Toolbox, Tool: Template and checklist for enhancing integrity in non-competitive tender methods*, [11]
<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/template-checklist-enhancing-integrity-non-competitive-tender-methods.pdf> (consultado el 21 de marzo de 2018).
- OECD (2009), *Public Procurement Toolbox: Risk Management Principle*, [7]
<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/riskmanagement/>
(consultado el 13 de julio de 2019).
- The Institute of Internal Auditors (2013), "IIA Position Paper: The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control", [6]
<https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf>.
- The World Bank (n.d.), *Most Common Red Flags of Fraud and Corruption in Procurement in Bank-financed Projects*, [13]
http://siteresources.worldbank.org/INTDOI/Resources/Red_flags_reader_friendly.pdf
(consultado el 20 de abril de 2018).

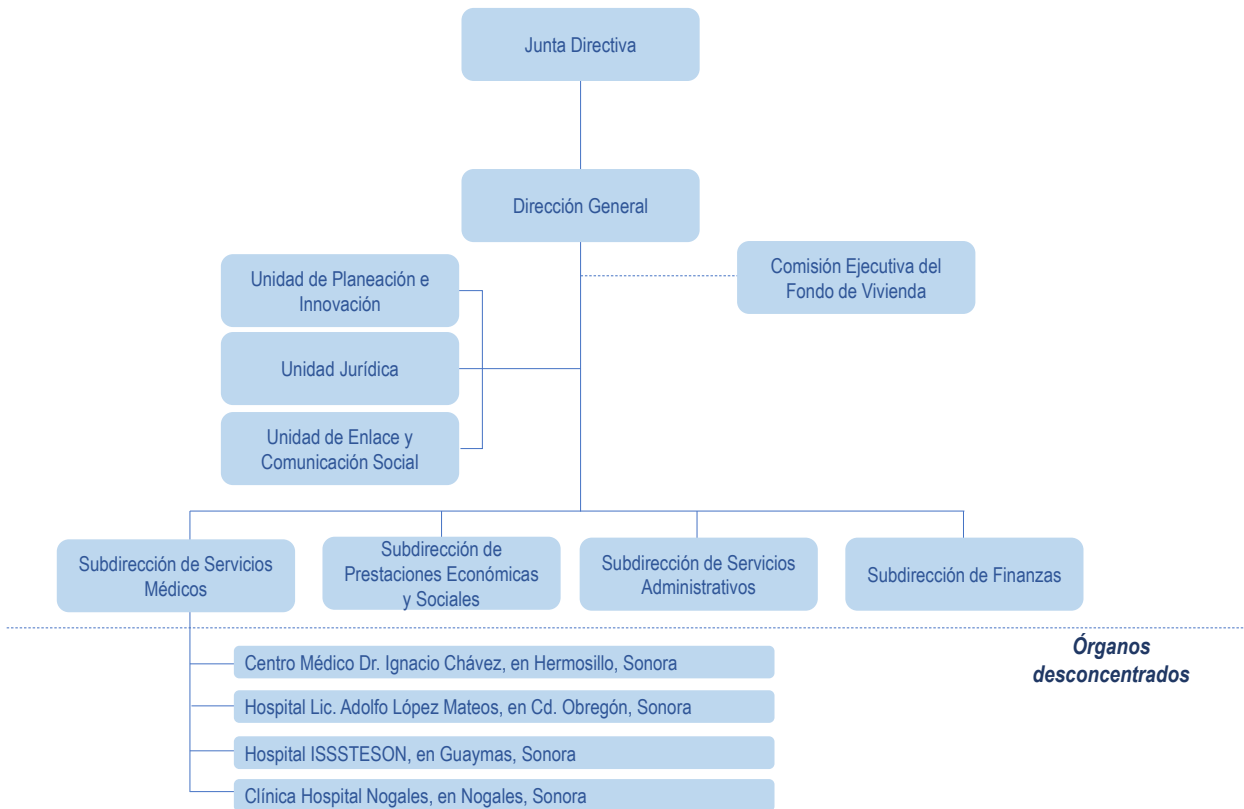
5

Hacia una contratación pública estratégica y la mejora del marco de competencias del personal de contratación pública del ISSSTESON

Este capítulo evalúa hasta qué grado el ISSSTESON utiliza la contratación pública de manera estratégica para contribuir al logro de objetivos complementarios de política pública, como la promoción de las PYMES, los objetivos sociales y ambientales, así como la innovación. Además, destaca las vías que el ISSSTESON puede explorar para alcanzar el máximo impacto en cuanto a la contratación pública estratégica y el fomento de objetivos complementarios de política pública. Este capítulo también analiza la competencia del personal de contratación pública del ISSSTESON, identificando lagunas de capacidades y oportunidades de mejora. Parte de este análisis se centra en la gestión estratégica de los recursos humanos con respecto a la función de contratación pública.

El origen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (ISSSTESON) se remonta a hace casi 70 años. El ISSSTESON es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Es responsable de otorgar beneficios y prestar servicios de seguridad social, sobre todo pensiones y servicios de salud, a los servidores públicos del gobierno del estado de Sonora, sus municipios y organismos afiliados. El instituto está dividido en departamentos situados en las oficinas centrales en la capital del estado, Hermosillo, y en unidades hospitalarias que se extienden por todo el estado (véase el organigrama del instituto en la gráfica 5.1).

Gráfica 5.1. Organigrama del ISSSTESON



Fuente: (ISSSTESON, 2015^[1]), *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora*, <http://transparencia.esonora.gob.mx/NR/rdonlyres/3FF4F43E-5292-4D7D-B260-ECE3BE9C0720/146442/ORGANIGRAMAGENERALACTUALIZADOJUNIO2015.pdf>, consultado el 5 de octubre de 2017.

El propósito de este capítulo es analizar dos elementos clave de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* (en adelante “Recomendación de la OCDE”) (OCDE, 2015^[2]): la contratación pública estratégica y el desarrollo de capacidades. La contratación pública se ha vuelto más compleja, pasando de ser una tarea administrativa a una función estratégica, lo que invita al personal de contratación pública a adquirir capacidades multidisciplinares. Por lo tanto, es muy pertinente tratar ambos asuntos en este capítulo.

La Recomendación de la OCDE exhorta a los países adherentes a fomentar en el personal de contratación pública la capacidad de aportar constantemente una rentabilidad eficiente y eficaz (véase el recuadro 5.1). Para que la función de contratación sea estratégica, los profesionales deben poseer un amplio conjunto de competencias, incluidas las de negociación y gestión de proyectos y riesgos. La función de contratación pública debe especificar, hacer accesibles y administrar los recursos y activos externos que la institución

puede necesitar para cumplir sus objetivos estratégicos. La capacidad adecuada del personal de contratación pública es un componente decisivo de un sistema sólido de esta función y sienta las bases para el desarrollo exitoso de todos los demás elementos.

Recuadro 5.1. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública (personal de contratación pública)

IX. RECOMIENDA que los adherentes dispongan de personal dedicado a la contratación pública con capacidad de aportar en todo momento, de manera eficaz y eficiente, la debida rentabilidad en este campo.

Para este fin, los adherentes deberán:

i) Garantizar que los funcionarios de contratación tienen un alto nivel de integridad, capacitación teórica y aptitud práctica, para lo cual les brindan herramientas específicas y periódicamente actualizadas, así como, por ejemplo, suficientes empleados con las capacidades adecuadas, el reconocimiento de la contratación pública como una profesión en sí misma, capacitación y certificaciones periódicas, normas de integridad para los funcionarios de este campo y una unidad o equipo que analice la información sobre contratación pública y vigile el desempeño del sistema.

ii) Ofrecer a los funcionarios de contratación pública opciones profesionales atractivas, competitivas y basadas en el mérito, facilitándoles medios claros de ascenso, así como protección contra injerencias políticas en el procedimiento de contratación, y promoviendo las buenas prácticas nacionales e internacionales en su desarrollo profesional a fin de mejorar su desempeño.

iii) Promover las actitudes colaborativas con instituciones como universidades o centros de investigación para mejorar las capacidades y la competencia del personal de contratación. Deberá aprovecharse la pericia y la experiencia pedagógica de estas instituciones, en su calidad de medios valiosos para ampliar los conocimientos en la materia, y establecer un canal recíproco entre teoría y práctica capaz de impulsar el uso de la innovación en los sistemas de contratación pública.

Fuente: (OCDE, 2015^[2]), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública*, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.

La Recomendación de la OCDE alienta el equilibrio entre el uso del sistema de contratación pública para buscar objetivos secundarios de política pública y el objetivo primario de la propia contratación, que consiste en otorgar bienes y prestar servicios necesarios para alcanzar funciones gubernamentales de manera oportuna, económica y eficiente (OCDE, 2015^[2]). A fin de alcanzar un proceso de adjudicación competitivo y eficaz, la OCDE recomienda que las instituciones faciliten el acceso a las oportunidades de contratación buscando objetivos secundarios de política (práctica también llamada *contratación pública estratégica*). La decisión sobre si buscar o no objetivos secundarios varía según el gobierno y las necesidades de los ciudadanos, pero la Recomendación identifica los pasos que deben tomarse siempre que se persiguen esos objetivos (véase el recuadro 5.2).

Recuadro 5.2. Recomendación de la OCDE sobre contratación pública (objetivos secundarios de política pública)

V. RECOMIENDA que los adherentes reconozcan que todo uso del sistema de contratación pública en busca de objetivos secundarios de política pública debe sopesar sus pros y sus contras en relación con el objetivo principal de la contratación.

Para este fin, los adherentes deben:

i) Evaluar el uso de la contratación pública como método para buscar objetivos secundarios de política pública conforme a prioridades nacionales claras, valorando los posibles beneficios frente a la necesidad de alcanzar la rentabilidad. Debe tenerse en cuenta tanto la capacidad del personal de contratación pública para ayudar al logro de los objetivos secundarios de política como la carga asociada con el seguimiento del avance de esos objetivos.

ii) Elaborar una estrategia adecuada para integrar los objetivos secundarios de política en los sistemas de contratación pública. En cuanto a los objetivos secundarios de política a cuyo logro contribuirá la contratación pública, se debe emplear una planeación adecuada, un análisis de referencia y una evaluación de riesgos, y deben determinarse los resultados previstos, como base para elaborar los planes de acción o las directrices de aplicación.

iii) Emplear una metodología adecuada de evaluación de impacto para medir la eficacia de la contratación pública a fin de lograr los objetivos secundarios de política. Deben medirse, conforme a metas o etapas adecuadas, los resultados de todo uso del sistema de contratación pública para lograr objetivos secundarios de política, a fin de dar a los responsables de formular las políticas públicas la información necesaria sobre los beneficios y los costos de este uso. La eficacia debe medirse tanto al nivel de cada proceso de contratación como en relación con los resultados previstos en materia de política. Además, hay que evaluar periódicamente el efecto global que la búsqueda de objetivos secundarios de política tiene sobre el sistema de contratación pública, a fin de abordar la posible sobrecarga de objetivos.

Fuente: (OCDE, 2015^[2]), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública*, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.

5.1. La configuración institucional de la gestión de recursos humanos en el ISSSTESON

La Subdirección de Servicios Administrativos vigila la determinación y aplicación adecuadas de las políticas y los procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y de servicio. Propone y aplica las políticas básicas de reclutamiento, selección, remuneración, capacitación y desarrollo profesional de los trabajadores que están al servicio del instituto. La subdirección tiene una doble función: no solo es responsable de las cuestiones de recursos humanos (RH), sino que también organiza el sistema de abasto de medicamentos en los procesos de adquisición, almacenaje y distribución. El área administrativa programa la ejecución de los proyectos de licitaciones públicas.

Hay 11 áreas diferentes en el Departamento de RH de las oficinas centrales del ISSSTESON, según el organigrama; su manera de funcionar se define en los manuales elaborados por el instituto.¹ Además, hay tres departamentos de RH dentro de los hospitales, que funcionan de manera más administrativa (es decir, organizando las nóminas). El principal departamento de RH se localiza en las oficinas centrales y sus principales funciones son:

- Optimizar los procesos administrativos de contratación, inducción, capacitación, desarrollo profesional y evaluación del personal del instituto.
- Asistir en la identificación de las necesidades de RH del instituto, aplicando los programas de capacitación e informando al personal.
- Preparar y mantener al día las descripciones de puestos, los manuales y los perfiles de las áreas que constituyen el instituto, para los procesos de reclutamiento, inducción, capacitación y promoción del personal.

Las responsabilidades de los empleados del ISSSTESON se establecen en el Reglamento Interior, incluidos los manuales de procedimientos de cada unidad administrativa que participa en el proceso de contratación pública, donde se determinan las actividades y responsabilidades de todos los funcionarios públicos. Hay sistemas internos para el propio proceso de contratación pública en que los funcionarios se interrelacionan para aprobar el procedimiento de adquisiciones. Se han elaborado manuales para los siguientes procedimientos de contratación pública:

- Adjudicación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, 2017
 - Objetivo: atender las solicitudes de adjudicaciones directas y suministro de obras públicas y servicios relacionados con ellas.
- Asignación de claves por proveedor para la adquisición de medicamentos, bienes y suministros a través de adjudicación directa, 2017
 - Objetivo: Realizar procedimientos oportunos de contratación pública de bienes y suministros médicos a través de contratación directa, por medio del Sistema Electrónico de Compras (SIEC).
- Integración del Programa Anual de Adquisiciones, 2015
 - Objetivo: Hacer adquisiciones oportunamente conforme a las necesidades del instituto y el presupuesto autorizado, garantizando la integración adecuada del programa anual de contratación pública.
- Trámite de Licitación Pública, 2017
 - Objetivo: Garantizar la adjudicación de bienes y servicios de manera transparente e imparcial, cerciorándose de la calidad y asegurando las mejores condiciones para el Estado.

Aproximadamente 3 300 empleados trabajan en el ISSSTESON, incluidos sus cuatro hospitales. Según información proporcionada por el instituto, 90% de estos empleados están sindicalizados, y 10% son empleados de confianza (véase el cuadro 5.1). Los empleados pueden ser sindicalizados (es decir, afiliados a un sindicato) o no sindicalizados. Según el ISSSTESON, el índice de rotación es muy bajo entre los empleados que se dedican a la contratación pública. Las rotaciones tienden a ocurrir con el cambio de gobierno del estado, cada seis años, que ocasiona la entrada de nuevos funcionarios directivos. Las vacantes de los cargos directivos no se llenan por medio de procedimientos competitivos, sino por designación política. Sin embargo, el área de planeación ha desarrollado algunos criterios, como los perfiles de puestos para todos los cargos en el ISSSTESON, perfiles que incluyen las principales funciones, la descripción general del trabajo, así como las competencias deseables, el salario y la remuneración.

Cuadro 5.1. Personal del ISSSTESON por tipo de contratación (2016)

Unidades administrativas	Sindicalizados	No sindicalizados	Contratos temporales	Becarios	Médicos residentes/ internos	TOTAL
ISSSTESON – Oficinas administrativas	523	131	92	16	1	763
Centro Médico Dr. Ignacio Chávez	1032	36	226	55	5	1 354
CIAS Norte	21	3	16	0	0	40
CIAS Centro	46	2	18	0	0	66
CIAS Sur	88	7	41	13	0	149
Hospital Lic. Adolfo López Mateos en Ciudad Obregón	283	26	34	12	1	356
Hospital ISSSTESON Guaymas	132	7	23	6	0	168
Clínica Hospital Nogales	24	10	102	1	0	137
Otras partes del estado	128	56	84	4	0	272
TOTAL	2 277	278	636	107	7	3 305

Fuente: Información proporcionada por el ISSSTESON.

Hay 30 empleados asignados exclusivamente a tareas relacionadas con la contratación pública todos los días. Como se dijo en el Capítulo 2, los empleados de contratación pública trabajan en dos departamentos distintos. Seis funcionarios públicos trabajan en el Departamento de Licitaciones, que administra los procedimientos de contratación pública como licitaciones, y 12 funcionarios en el Departamento de Adquisiciones, donde se centraliza la gestión de la contratación por medio de adjudicaciones directas. El ISSSTESON tiene un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (Comité de Adquisiciones), que autoriza la contratación pública centralizada para las distintas áreas y unidades hospitalarias; hay cuatro hospitales provistos de una unidad de contratación encargada de adquirir los insumos y materiales que se consideran necesidades urgentes de las que carecen sus almacenes (véase el cuadro 5.2).

Cuadro 5.2. Unidades de contratación pública del ISSSTESON

Unidad de contratación pública	Sede	Ciudad
Oficinas Generales de Contratación Pública	Edificio ISSSTESON	Hermosillo
Contratación Hospital Guaymas	Hospital Clínica Guaymas	Guaymas
Contratación Centro Médico Dr. Ignacio Chávez	Hospital Centro Médico Dr. Ignacio Chávez	Hermosillo
Contratación Hospital Adolfo López Mateos	Hospital Lic. Adolfo López Mateos	Ciudad Obregón
Contratación Clínica Nogales	Clínica Hospital del ISSSTESON Nogales	Nogales

Fuente: Información proporcionada por el ISSSTESON.

5.2. Fundamentos para mejorar la competencia del personal

Encuestas recientes de la OCDE indican que el personal es el principal punto débil de muchos sistemas de contratación pública (OCDE, 2017^[3]). En todos los países de la OCDE los funcionarios de contratación pública enfrentan retos ante la transición de la función administrativa a la estratégica, reglas cada vez más complejas, el carácter multidisciplinario de las labores y la falta de profesionalización. La experiencia de

colaboración de la OCDE con diversos países ilustra que la capacidad es un pilar fundamental de un sistema sólido de contratación pública. Un sistema eficiente suele incluir:

1. reglas y procedimientos de contratación pública simples, claros y que garantizan el acceso a las oportunidades de contratación;
2. instituciones eficaces para realizar los planes y procedimientos de contratación pública, y para producir, gestionar y vigilar los contratos;
3. herramientas electrónicas adecuadas;
4. recursos humanos adecuados en número y competencias, para planear y llevar a cabo los procedimientos de contratación pública, y
5. una gestión de contratos competente.

La calidad de la contratación pública depende en gran medida de las competencias de cada contratante. En los procedimientos de contratación de todos los días, es el funcionario responsable quien toma las decisiones críticas que marcan la diferencia entre la contratación pública eficaz y eficiente, y la dispendiosa. Al mismo tiempo, aunque las adquisiciones menores y menos complejas requieren pocas aptitudes especializadas, los casos de contrataciones complejas no pueden negociarse en beneficio del público a menos que el funcionario adquirente encargado del asunto tenga el conocimiento profesional para ello.

El ISSSTESON no ha determinado ningún requisito específico para los funcionarios de contratación pública en cuanto a competencias laborales, capacidades o perfiles del puesto, y tampoco hay requisitos de ingreso que el personal de contratación pública deba cumplir antes del reclutamiento. El ISSSTESON no ha evaluado los principales retos de capacidad con que se enfrentan los funcionarios de contratación pública. De ahí que no haya estrategia alguna para mejorar la capacidad de los trabajadores para la contratación pública. El ISSSTESON debe elaborar planes de adquisición de competencias o capacitación para su personal de contratación pública, incluido un sistema de incentivos para estimular un mejor desempeño. Tampoco se dispone de servicios de asesoría ni oficina de apoyo técnico para responder preguntas, dar consejo ni informar sobre las buenas prácticas ni los marcos de referencia. Otros funcionarios que se dedican a la contratación pública, como auditores y contralores internos, no reciben capacitación específica. Lo mismo ocurre con los proveedores, que no reciben ningún apoyo ni capacitación por parte del ISSSTESON y tienen que ingeniárselas solos para entender los procesos de contratación pública.

El ISSSTESON podría beneficiarse con la adopción de medidas que estructuren formalmente los esfuerzos de desarrollo de capacidades para el sistema de contratación pública. El Departamento de RH también podría encargarse de la elaboración de material de orientación y programas de capacitación, según sea necesario. Irlanda, por ejemplo, podría servir como modelo para la elaboración de materiales de orientación (véase el recuadro 5.3).

Recuadro 5.3. Elaboración de las directrices nacionales de la contratación pública en Irlanda

Uno de los objetivos primordiales para establecer la Oficina de Contratación del Gobierno (OGP, por sus siglas en inglés) en Irlanda era promover la profesionalización del personal dedicado a la contratación pública. Cada año el Estado irlandés gasta aproximadamente EUR 8 500 millones en bienes y servicios. En este contexto, es esencial que el servicio público funcione de manera coordinada y eficiente. La contratación pública es un elemento clave de la reforma del servicio público del gobierno.

Actualmente la OGP está por terminar las directrices nacionales para la adquisición de bienes y servicios de bajo y alto valor en concursos de licitación pública. Estas directrices se publicarán en forma de documento dinámico; es decir, que se tendrá acceso a ellas de manera electrónica. El documento contendrá enlaces a informaciones pertinentes, así como a documentos de política y plantillas.

El propósito de estas directrices es promover las prácticas óptimas y la congruencia en la aplicación de las reglas de contratación pública para la adquisición de bienes y servicios. Las directrices se han escrito en lenguaje llano para ofrecer una descripción clara de las reglas. Forman parte del Marco Nacional de Políticas de Contratación Pública de la OGP, que consta de cinco ramas:

- legislación (directrices, reglamentos);
- política gubernamental (circulares, etc.);
- lineamientos generales;
- marco Capital de Gestión de Obras, y
- lineamientos técnicos detallados, plantillas y notas que se emiten periódicamente.

Fuente: Información proporcionada por la Oficina de Contratación del Gobierno de Irlanda (OGP).

5.2.1. Una visión estratégica del personal de contratación pública

Muchos países elaboran estrategias para aumentar sistemáticamente la capacidad de su personal del sector público, a menudo específicamente en el área de la contratación pública. Estas estrategias de capacidad para el sector público y en particular para la contratación pública pueden rendir beneficios en la medida que se proponen aumentar sistemáticamente la capacidad de los contratantes públicos. Una estrategia puede ayudar a los funcionarios a priorizar las actividades. En condiciones ideales, el ISSSTESON optaría primero por la evaluación del personal de contratación pública, destacando puntos fuertes y débiles, lagunas y bloques de construcción que sirvan como punto de partida para toda medida de fomento de capacidades. Las evaluación de necesidades debe allanar el camino para la elaboración de un plan de capacitación ambicioso y sostenible. El plan de acción de capacitación debe aportar un mapa detallado hacia mayores competencias y capacidades de los empleados de contratación pública (véase la gráfica 5.2).

Gráfica 5.2. Proceso para evaluar las necesidades, elaborar un plan y ejecutarlo



Fuente: (OCDE, 2017⁽⁴⁾), *Developing Public Procurement Capacity in Europe*, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/public-procurement-capacity-europe.pdf>

Un plan de capacitación detallado para el ISSSTESON debe incluir los cursos que se hayan identificado en la evaluación de necesidades. La capacitación debe incluir indicadores que permitan una evaluación periódica de sus efectos. Un plan de capacitación debe ser preciso y concreto, y tiene que incluir información específica como el nombre del curso, su objetivo, grupo al que está dirigido, modo de impartición y fecha. El plan de acción de capacitación debe durar por lo menos de dos a tres años, de manera que la previsión de mejora pueda materializarse realmente (OCDE, 2017^[4]). Un periodo más breve limitaría las posibilidades de demostrar los resultados. Parte de la evaluación de los empleados consiste en poner a prueba su competencia antes de cualquier capacitación, y también después de la aplicación del programa de capacitación para medir los avances.

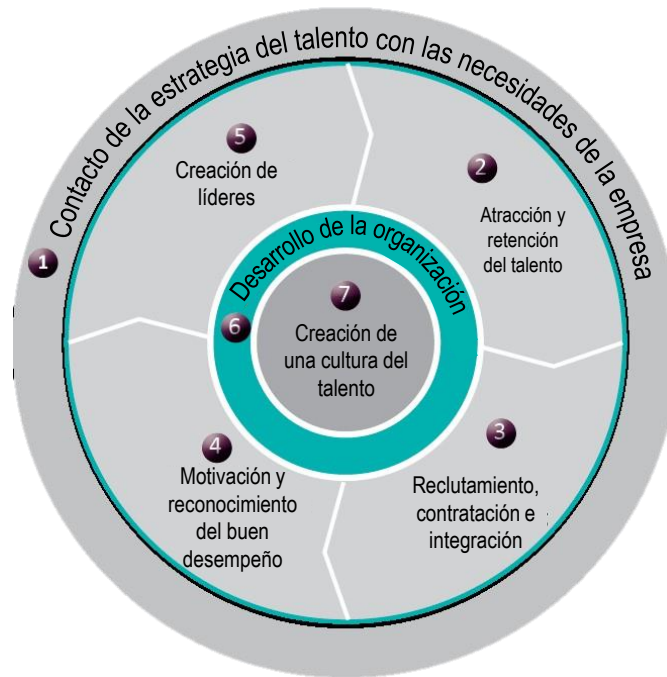
El ISSSTESON no ha actualizado su estrategia ni su visión de la contratación pública desde 2006. Sin embargo, entre 2006 y 2009 se confirió al instituto el certificado ISO-9001 por conducto de la empresa *American Trust Register*. Durante ese periodo el Departamento de Licitaciones elaboró indicadores para los empleados que trabajaban en el área. Lamentablemente no se dio seguimiento a esta iniciativa y la certificación se perdió. Elaborando una estrategia para la contratación pública, el ISSSTESON determinaría el camino que sus empleados de contratación pública han de seguir. Es importante que los funcionarios de contratación pública tengan una idea clara de cuáles son su finalidad y sus objetivos y, una vez que la tengan, vincularlos con el objetivo general del ISSSTESON de prestar mejores servicios de salud a sus derechohabientes. La antigua estrategia fija un nivel de calidad al señalar que el ISSSTESON está comprometido con satisfacer eficazmente las peticiones o pedidos que reciba, mediante un seguimiento oportuno que asegure un servicio de calidad. La misión y la visión formuladas en 2006 siguen resonando 12 años después:

- Misión:
 - Adquirir productos de calidad para nuestros clientes, atendiendo sus demandas o peticiones de manera oportuna, a fin de garantizar su completa satisfacción.
- Visión:
 - Ser un departamento con un alto sentido de servicio y una actitud positiva, que adquiere y provee productos de calidad para nuestros clientes.

Mucho ha cambiado durante los últimos 12 años: el personal, el marco normativo y los métodos de contratación pública usados, así como la tecnología empleada para realizar las contrataciones. También es probable que el mercado haya cambiado con nuevos proveedores, así como las expectativas de los usuarios. Por ejemplo, las unidades hospitalarias habrán cambiado, pues el tiempo de entrega de los productos también ha cambiado. Es probable que todos estos factores influyan en la formulación de objetivos y metas para la contratación pública en el ISSSTESON. Será importante combinar los resultados cuantitativos de cosas tales como el acopio oportuno del programa anual de adquisiciones y el tiempo de entrega con metas más subjetivas como la satisfacción con el trabajo hecho por los dos departamentos de contratación pública.

El ISSSTESON tiene que comprometerse a desarrollar aún más a su personal. Por ejemplo, el estado de Nuevo León tiene un plan que atiende no solo a los funcionarios de contratación pública, sino a los funcionarios públicos en general. Este plan comprende siete “pilares” para el desarrollo del talento (véase la gráfica 5.3), que podrían beneficiar al ISSSTESON en la elaboración de normas de competencia para todos los cargos públicos, programas de capacitación del personal y encuestas de retención del talento.

Gráfica 5.3. Los siete pilares para el desarrollo del talento aplicados por el Gobierno del Estado de Nuevo León



Fuente: (Consejo Nuevo León, 2015^[5]), El Nuevo León que queremos. Plan Estratégico para el estado de Nuevo León 2015-2030.

5.2.2. Contratar a la persona idónea: profesionalizar el proceso de reclutamiento

El proceso de reclutamiento en el ISSSTESON depende del área que lo realiza, ya sea para un puesto eventual o permanente. La mayoría de las vacantes no suelen anunciarse. Hay una lista de personas que se han registrado en el ISSSTESON expresando su interés en trabajar en el instituto. Los interesados entregan sus currículos al ISSSTESON y luego se les inscribe en una lista de posibles candidatos. Así, cuando una posición está vacante, el área reclutadora consulta la lista e identifica a las personas dotadas de las competencias necesarias. Una vez que un área reclutadora identifica a una persona a quien quiere entrevistar, la oficina central la entrevista, y finalmente toma la decisión de emplear a determinado individuo. El principal problema de esta forma de reclutamiento, al contrario de un concurso abierto, es que el instituto se circunscribe a una lista de personas en la que quizá no se incluya el candidato más calificado para el trabajo. Sin embargo, el instituto tiene que definir primero esas competencias. Para compensar el no emplear a la persona más calificada, el instituto debe ofrecer un programa de capacitación que garantice, junto con la experiencia en el trabajo, que el nuevo recluta es capaz de un desempeño acorde con las normas definidas por la unidad.

Dado que hay un presupuesto limitado para capacitación, se realiza una encuesta anual entre el personal para sondear sus preferencias de capacitación. Los participantes pueden elegir entre opciones predeterminadas, pero también pueden anotar cualquier tema en el que les parezca necesario capacitarse. El instituto tiene instructores registrados, pero también hay otros centros de capacitación gestionados por el gobierno estatal, a los que a veces asisten los empleados del ISSSTESON. En ocasiones el instituto trabaja con instructores locales, pero estos pueden ser muy caros. El ISSSTESON ofrece a sus empleados capacitación general en temas como la calidad del servicio, cómo responder a los usuarios, cómo deben abordar los asesores a los clientes, etcétera. Cada mes se realizan en promedio tres cursos de capacitación, cada uno con 40 asistentes aproximadamente. Ninguno trata de asuntos relacionados con la contratación pública. Los empleados que asisten a los cursos organizados por el

instituto se someten a evaluación para determinar su aprovechamiento a los seis meses de haber terminado el curso. Su superior inmediato evalúa en qué medida han aplicado la capacitación recibida, junto con una evaluación general. Se ha establecido un procedimiento en las áreas que solicitan un curso sobre determinado tema. Sin embargo, eso rara vez ocurre, lo que indica la necesidad de que el área de contratación pública sea más proactiva para asegurarse de que las capacidades y competencias del personal están al día.

5.2.3. Ampliar las competencias de los funcionarios de contratación

La función de los empleados de contratación depende de las tareas que se les hayan asignado, y en el ISSSTESON tienen una función limitada cuando se trata de la elaboración de especificaciones técnicas y análisis de mercado. En cuanto a las especificaciones técnicas, cada subdirección exige a cada una de sus áreas programar sus necesidades anuales y proyectar su presupuesto; la subdirección luego las organiza, estudia, modifica y autoriza. Posteriormente, se hace una solicitud al Departamento de Licitaciones o al de Adquisiciones para que inicie el procedimiento correspondiente. En consecuencia, los funcionarios de contratación pública no participan en la elaboración de las especificaciones técnicas.

Un análisis de mercado minucioso debe aportar información valiosa para la autoridad contratante sobre los operadores económicos que serían capaces de satisfacer las necesidades y sobre la actividad del mercado. Por lo tanto, una de las funciones clave de un funcionario de contratación pública es conocer el mercado. La investigación de mercado ayuda a la entidad compradora a reunir información para definir sus requerimientos de contratación pública, seleccionar el método de licitación más conveniente, analizar y evaluar las ofertas y determinar con eficacia la oferta económicamente más ventajosa (OCDE, 2016^[6]). Estas competencias son limitadas en el ISSSTESON, donde la investigación de mercado se considera una simple tarea administrativa; no hay ningún procedimiento establecido ni equipos de expertos para garantizar que los funcionarios de contratación del ISSSTESON adquieran un conocimiento correcto de los mercados.

Para que el ISSSTESON impulse la eficiencia en todo el ciclo de contratación pública a fin de satisfacer las necesidades del gobierno y sus ciudadanos, el instituto debe evaluar activamente los procesos para realizar análisis de mercado. Después, el gobierno debe utilizar herramientas adecuadas para mejorar los procedimientos de contratación pública. Se necesita aumentar el grado de conocimiento sobre la investigación de mercado, dentro de los dos departamentos de contratación pública del ISSSTESON. Los estudios de mercado deben ser realizados por personas provistas de pericia en contratación pública o investigación, a quienes se proporcione tiempo y recursos suficientes. Además, el ISSSTESON debe crear una guía para el contenido mínimo aceptable de los estudios de mercado. Puede hacerlo elaborando un manual que puedan usar las unidades de contratación pública de los hospitales o las oficinas centrales cuando realicen los estudios de mercado. Además, el manual debe señalar claramente que el análisis de mercado se realiza en la etapa de planeación de un procedimiento de contratación pública, mucho antes del inicio del procedimiento mismo. Aclarado lo anterior, el análisis de mercado puede llevarse a cabo en momentos fijos durante el año para las adquisiciones que se contratan periódicamente.

En vez de trabajar con descripciones de puestos aisladas, los gobiernos usan cada vez más los marcos de competencias para organizar a su personal de contratación pública. Los marcos de competencias aprovechan las competencias que están representadas en diversos grados por distintas funciones de la contratación pública. Los empleados pueden aumentar sus competencias y ascender de un nivel a otro (véase el recuadro 5.4).

Recuadro 5.4. ¿Qué es la gestión de competencias?

La gestión de competencias es una manera de definir las capacidades que los empleados deben tener, así como las conductas que deben adoptar para hacer bien su trabajo. La gestión de la competencia vincula varias actividades de la gestión de recursos humanos para garantizar que una institución cuenta con un personal que tiene un desempeño eficaz. El uso de la gestión de competencias en los países de la OCDE ha aumentado a un ritmo constante en años recientes y se ha vinculado con demandas de mayor flexibilidad y autonomía en la gestión del personal.

Fuente: (OCDE, 2015^[7]), *Achieving Public sector Agility at Times of Fiscal Consolidation*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264206267-en>; (OCDE, 2011^[8]), *Public Servants as Partners for Growth*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en>.

Adoptar un sistema basado en las competencias para gestionar a los contratantes públicos desde la perspectiva de los recursos humanos ofrece varias ventajas. Puede contribuir a un entendimiento más claro de las expectativas de los empleados a distintos niveles y en diversas funciones. Además, este marco de competencias puede identificar a los funcionarios que necesitan capacitación y desarrollo profesional (Gobierno de Escocia, 2016^[9]).

Las capacidades y competencias para el desempeño eficaz deben especificarse en cada uno de los empleos, e integrarse en un modelo o marco de competencias. Los marcos de gestión de competencias no solo ayudan a identificar las capacidades que el personal necesita; también pueden usarse en distintas etapas de los procedimientos de recursos humanos, como la planeación, el reclutamiento, la promoción, la capacitación y la evaluación del desempeño del personal. En un proceso de selección basado en la competencia, las competencias necesarias identificadas para un puesto vacante se emplean como criterios de selección. Perú, por ejemplo, ha elaborado un marco basado en cuatro categorías (véase el recuadro 5.5). Tiene pocas competencias que cubren la mayoría de los aspectos del ciclo de contratación pública. Sin embargo, muchos países de la OCDE han creado marcos más complejos de gestión de competencias. En Escocia, por ejemplo, el marco tiene 13 competencias que se refieren a las capacidades técnicas necesarias a distintos niveles para realizar contrataciones públicas. El ISSSTESON podría beneficiarse si elaborara un marco similar al descrito en el recuadro 5.5, adaptándolo a su propia estructura y organización.

Recuadro 5.5. Cuatro tipos de competencias de los funcionarios de contratación, definidas por el OSCE de Perú

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) de Perú definió las cuatro capacidades y competencias siguientes, que los funcionarios de contratación pública deben tener:

1. competencias transversales (trabajo en equipo, administración basada en resultados);
2. competencias generales (gestión de registros, automatización de la oficina, matemática y estadística, aptitudes organizativas y administrativas);
3. competencias jurídicas y administrativas (sistema de contratación pública, otros sistemas administrativos, administración pública y procedimientos administrativos), y
4. competencias técnicas (técnicas de planeación y programación, técnicas de análisis de mercado, técnicas de vigilancia y control y gestión de la cadena de abasto).

El último punto se refiere a las capacidades de eficacia profesional, técnica y personal. La definición de las capacidades y competencias requeridas permite a los funcionarios de contratación pública conocer los requisitos y los ayuda a identificar las áreas en las que deben centrar la atención.

Fuente: (OCDE, 2017^[3]), *La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264281356-es>.

Las capacidades y competencias identificadas pueden usarse luego en la creación de perfiles de puesto, que combinan una declaración sobre lo que se espera de un puesto en relación con lo que el titular debe aportar en capacidades, experiencia y conductas necesarias para hacer bien el trabajo (OCDE, 2013^[10]). El ISSSTESON podría considerar la conveniencia de usar la evaluación para identificar o finalizar determinados perfiles de empleados de contratación que corresponden a los requisitos para ocupar ciertos puestos.

5.3. Aplicación de la contratación pública estratégica

Hasta hace unos cuantos años, la contratación pública se percibía como una función administrativa interna. Hoy en día, en cambio, es vista como un pilar fundamental de la prestación de servicios para los gobiernos y una herramienta estratégica para alcanzar objetivos clave de política pública, desde la rendición de cuentas presupuestal, la eficiencia del gasto y la adquisición verde, hasta la mejora de los resultados de salud, la atención de retos mundiales como el cambio climático y la promoción de proveedores socialmente responsables en la cadena global de valor. La contratación pública estratégica puede promover una economía más circular y transformar los modelos de negocios de la cadena de abasto, dada la magnitud que representa en el gasto del gobierno y su función predominante en la prestación de algunos de los servicios públicos más intensivos en recursos, como la infraestructura. Casi todos los países de la OCDE han elaborado políticas de contratación pública estratégica que recompensan los esfuerzos ecológicos y alientan la innovación; por ejemplo, promoviendo la reducción en el consumo de energía, adoptando análisis de costos del ciclo de vida o innovaciones industriales reducidas en emisiones de carbono.

Los objetivos complementarios de política se refieren a los que los gobiernos buscan cada vez más por medio de la contratación pública. Además de objetivos como la eficiencia, la eficacia y la transparencia, los países se dan cada vez más cuenta de que la contratación pública puede contribuir a lograr objetivos complementarios más extensos. Entre ellos se cuentan comúnmente los siguientes:

- apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES);
- innovación;
- “ecologización”; es decir, mejorar los efectos positivos sobre el medio ambiente;
- mejorar las condiciones de los grupos marginados o económicamente sub representados, y
- atender otros retos sociales.²

Las siguientes secciones ofrecen información contextual sobre estos objetivos de política, en lo que se relaciona con la contratación pública. El ISSSTESON no ha realizado esfuerzo alguno específicamente sobre objetivos complementarios de la contratación pública.

5.3.1. El marco del ISSSTESON para promover objetivos secundarios

La ley principal que rige las adquisiciones del ISSSTESON es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal. La legislación permite el uso de distintos criterios para evaluar las licitaciones. La unidad administrativa Coordinación de Licitaciones es responsable de verificar los requisitos de registro para participar en la licitación, así como comprobar la entrega de los documentos requeridos. El ISSSTESON aplica el criterio binario; es decir, la evaluación técnica y económica. Con la evaluación técnica los documentos se estudian y analizan íntegramente, y se emite una decisión técnica que tiene en cuenta varios factores, como las mejores condiciones legales, técnicas y económicas. Las PYMES del estado de Sonora recibirán trato preferente sobre las empresas de otras regiones en los casos en que la diferencia de precios ofrecidos no sea mayor de 5% en comparación con la propuesta más baja, según el artículo 24 de la ley.

El principal objetivo de todas las adquisiciones públicas realizadas por el ISSSTESON es lograr el mejor precio por el producto requerido, teniendo también en cuenta las condiciones del propio producto. Antes de la adquisición se realiza una evaluación de la propuesta por parte de la unidad requirente, cerciorándose de que se consideran todos los aspectos técnicos, como tiempo de entrega, garantía, etc. El proceso para los medicamentos es similar, pero una de las principales decisiones a este respecto consiste en si el objetivo es adquirir medicamentos genéricos, ya que tienden a ser más asequibles. El Departamento de Licitaciones o Adquisiciones evalúa la oferta económica. No se consideran mayormente los aspectos ambientales de la producción de los bienes ni de su entrega. El ISSSTESON requiere que los proveedores a los que compra medicamentos tengan los certificados necesarios, pero la mayoría de ellos no incluyen ninguna norma ambiental adicional. En el caso de la planeación anual, muchos de los aspectos técnicos de los bienes o servicios que se van a adquirir se han definido e incluido en un catálogo junto con el cálculo del precio. Cuando hay un nuevo producto, el área requirente envía un formulario de pedido a la unidad de contratación, junto con la descripción y las especificaciones técnicas del producto. Cuando la unidad contratante recibe un nuevo pedido, debe realizarse una evaluación identificando las opciones para incluir criterios ambientales mejorados.

No hay ninguna orientación de política legal, normativa o de otra índole en el ISSSTESON en lo tocante a la contratación pública estratégica. Tampoco se dispone de estrategia ni política alguna para promover los objetivos secundarios de política en el marco normativo de contratación pública (tales como promover las PYMES, la contratación sostenible, la innovación, la contratación pública social, las empresas socialmente responsables, etcétera). No se hacen consideraciones a los objetivos complementarios en la documentación de las licitaciones ni en la evaluación de las ofertas. En estas últimas tampoco se tiene en cuenta el costo del ciclo de vida (incluidos los costos de uso, propiedad, mantenimiento y eliminación). No hay métodos de evaluación de impacto en los procesos del ISSSTESON para medir la eficiencia del marco legal de la contratación pública en el logro de objetivos secundarios de política.

El ISSSTESON tiene poca experiencia en la aplicación de cualquier otra medición que el criterio binario, y no se hacen esfuerzos para adoptar otros métodos de evaluación a fin de lograr objetivos secundarios de política. Se dispone de pocos datos e información sobre los proveedores a quienes el ISSSTESON les ha comprado en el pasado. Por ejemplo, el sistema es incapaz de determinar el número de PYMES a las que el instituto les ha comprado, ni si se trata de medicinas o de otros bienes, servicios u obras. Como se dijo antes, el ISSSTESON proporciona muy poca capacitación a sus empleados de contratación pública. No se ha identificado capacitación alguna relacionada con los retos inmediatos del instituto en cuanto a contratación pública. Sin embargo, se ofrecen cursos más generales sobre cuestiones como el servicio al cliente, que son accesibles para el personal de contratación pública.

5.3.2. Promover objetivos secundarios mediante la contratación pública

La inmensa mayoría de los países miembros de la OCDE usan la contratación pública como herramienta para aplicar políticas o estrategias de fomento a objetivos secundarios de política. De hecho, 28 países miembros de la OCDE han elaborado estrategias o políticas para impulsar una de las siguientes categorías o todas ellas: contratación pública verde, PYMES, y bienes y servicios innovadores. Estas estrategias se elaboran predominantemente al nivel central (Cuadro 5.3). El gobierno federal de México, por ejemplo, ha dado pasos en apoyo de las PYMES, la contratación pública verde y los bienes y servicios innovadores elaborando estrategias para el nivel central. En 2014, 20 países miembros de la OCDE (71%) miden los resultados de su estrategia o política para apoyar la contratación pública verde. Diecisiete países miembros de la OCDE (61%) miden los resultados de su estrategia o política para apoyar a las PYMES (OCDE, 2016^[11]).

Cuadro 5.3. Estrategias de contratación pública para contribuir al logro de objetivos secundarios de política

	Contratación pública verde		PYMES		Bienes y servicios innovadores	
	2016	2014	2016	2014	2016	2014
Alemania	●	●	●	●	●	●
Australia	■	●	●	●	●	●
Austria	◆◆	●	◆◆	◆	◆◆	●
Bélgica	◆◆	◆◆	●	●	●	●
Canadá	◆◆	◆◆	●	●	◆	●
Chile	◆◆	◆◆	◆◆	◆◆	○	●
Corea	●	●	●	●	●	●
Dinamarca	●	●	●	●	●	●
Eslovenia	●	◆◆	●	●	●	●
España	●	◆◆	●	◆◆	●	◆◆
Estados Unidos	“ ”	●	“ ”	●	“ ”	◆◆
Estonia	●	○	●	○	●	○
Finlandia	◆◆	●	◆	◆	◆◆	◆
Francia	“ ”	◆◆	“ ”	◆◆	“ ”	◆◆
Grecia	◆	◆◆	◆	●	○	○
Hungría	●	◆	●	●	●	●
Irlanda	●	●	●	●	●	●
Islandia	●	●	○	○	○	○
Israel	●	“ ”	●	“ ”	○	“ ”
Italia	●	◆	◆	◆	◆	◆
Japón	●	●	●	●	○	●
Letonia	●	“ ”	●	“ ”	◆	“ ”
Lituania	●	0	●	0	●	0
Luxemburgo	“ ”	◆◆	“ ”	◆◆	“ ”	◆
México	●	●	●	●	●	●
Noruega	◆	■	◆	◆◆	◆◆	◆◆
Nueva Zelanda	◆◆	◆◆	◆◆	◆◆	◆◆	◆◆
Países Bajos	◆	●	◆	●	◆	●
Polonia	◆◆	●	●	●	●	●
Portugal	●	●	●	◆	◆	◆
Reino Unido	●	●	●	●	●	●
República Checa	“ ”	“ ”	“ ”	“ ”	“ ”	“ ”
Suecia	●	◆◆	●	●	●	●
Suiza	“ ”	◆◆	“ ”	◆◆	“ ”	◆
Turquía	●	●	●	●	●	●
Total de la OCDE						
● Estrategia/política elaborada al nivel central	25	26	24	24	19	22
◆ Estrategias/políticas internas elaboradas por algunas entidades públicas contratantes	11	14	8	12	9	11

■ Rescindida	1	1	0	0	0	0
○ Nunca se ha elaborado	0	2	1	3	6	4
Colombia	●	◆	●	●	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	○	○
Federación de Rusia	0	○	0	●	0	○
India	○	0	●	0	◆	0

Nota: Las comillas (“..”) indican que no se dispone de datos.

Fuente: (OCDE, 2018^[12]), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264304543-es>.

Algunos de los instrumentos de que disponen los países, estados e instituciones para promover la contratación pública estratégica son criterios que discriminan positivamente los objetivos secundarios de manera que tales objetivos, ya sean sociales, ecológicos, innovadores o PYMES, obtienen puntos adicionales cuando se calcula la puntuación final de las ofertas. Por lo mismo, los proveedores tienen que ser competitivos con sus ofertas en diferentes aspectos, no solo en precio, para tener mayor oportunidad de ser seleccionados. Uno de los pre-requisitos para que el ISSSTESON apoye objetivos secundarios de política, como preferir los productos locales, es incluir criterios que reconozcan que determinado porcentaje de contenido local de todos los bienes y servicios sujetos a contratación pública obtendrá mayor reconocimiento en la fase de evaluación.

5.3.3. Más allá de las PYMES y hacia una contratación pública estratégica más compleja

El ISSSTESON todavía no está en la etapa de adoptar la contratación pública estratégica. El instituto debe considerar la elaboración de una estrategia para promover objetivos secundarios de política como las PYMES, la contratación sostenible, la innovación, la contratación pública social o las empresas socialmente responsables. Sin embargo, tiene que moderar el paso y establecer la infraestructura adecuada antes de avanzar con la contratación pública estratégica. Actualmente no mide ni es capaz de agregar los datos sobre el número de PYMES a las que les compra. El conocimiento, como ya se dijo, es limitado en este tema; de ahí la importancia de proporcionar capacitación a los funcionarios de contratación pública a fin de aumentar sus competencias para la aplicación de los objetivos secundarios de política pública.

El Departamento de Licitaciones hace pocas aportaciones en lo tocante a formular las especificaciones técnicas de una adquisición preparada por el área requirente. El departamento evalúa los estándares requeridos, pero no añade criterio alguno relacionado con el medio ambiente. Durante la misión investigadora a Sonora, se plantearon en el Departamento de Licitaciones temores de que los requisitos adicionales limitaran la participación de los proveedores en las licitaciones públicas. Es sin duda una posibilidad en algunos casos, pero si el ISSSTESON se compromete plenamente con la aplicación de la contratación pública estratégica, se debe idear un plan indicando los procedimientos que el instituto va a incorporar a sus documentos de licitación en los siguientes meses y años, permitiendo que el mercado se adapte, pero también haciendo espacio para que nuevos proveedores compitan por los contratos.

Uno de los principales factores que pueden retrasar la aceptación de la contratación pública estratégica en el ISSSTESON son los criterios de adjudicación que aplica actualmente. El instituto depende demasiado del criterio binario, lo que no es propicio para la contratación estratégica. Con el criterio binario cada proveedor cumple o incumple los requisitos específicos. Por lo general, el proveedor seleccionado reúne las condiciones en el aspecto técnico, pero también ofrece el precio más bajo.

Este método es común en la contratación pública y debe usarse cuando se adquieren productos o servicios estandarizados o cuando la meta principal es ahorrar dinero. Por lo tanto, el ISSSTESON debe considerar la conveniencia de ampliar el uso de los criterios de evaluación para incorporar requisitos

asociados con la contratación estratégica. Ejemplo de ello es la oferta económicamente más ventajosa (MEAT, por sus siglas en inglés), que debe usarse para la contratación de servicios u obras complejos o equipo de alta tecnología, o cuando la meta principal es la “alta calidad”. La MEAT se identifica sobre la base del precio o costo (usando un método de rentabilidad como el cálculo de costo por ciclo de vida) o la mejor relación calidad-precio. La aplicación de este criterio puede incluir tres modalidades distintas:

- solo precio;
- solo costo, usando un método de rentabilidad como el cálculo de costo por ciclo de vida;
- la mejor relación calidad-precio.

Cuando se usa la mejor relación calidad-precio, los criterios reciben una ponderación relativa por parte de la autoridad contratante, que refleja su importancia relativa. El propósito de la mejor relación calidad-precio es identificar la licitación que ofrece la mayor rentabilidad. Exige que los funcionarios de contratación asignen puntuaciones a distintos aspectos de una licitación cuando se incorporan criterios de ponderación, para que se puedan comparar entre sí y sumar; así es posible obtener una puntuación total para cada oferta. La regla usada para asignar una puntuación en relación con cualquier aspecto de una licitación es una “regla de puntuación”. El ISSSTESON ha aplicado principalmente el criterio binario, en el que los proveedores reúnen o no reúnen los requisitos técnicos. Los puntos y porcentajes para ponderar los distintos criterios se han aplicado solamente a las obras públicas, en razón de que el instituto no ha sido capaz de formular un mecanismo para los bienes y servicios. El ISSSTESON tendrá que ampliar el uso de criterios de evaluación para incorporar mejor los requisitos que apoyan la contratación estratégica.

Apoyar a las pequeñas y medianas empresas

En muchos países las PYMES representan una gran proporción del empleo y el crecimiento. Debido a su importancia en la economía, los gobiernos han reconocido la relevancia de las PYMES para fomentar la prosperidad económica y el bienestar social. En 2015 en México las PYMES representaron aproximadamente 99% del total de empresas y 70% de los empleos en promedio, y generaron entre 50% y 60% de valor agregado en promedio (OCDE, 2016^[13]). En todo el mundo, las microempresas dominan el paisaje empresarial, al representar de 70% a 95% del total de empresas (OCDE, 2017^[14]). En este contexto, los países se esfuerzan por apoyar a las PYMES. La contratación pública representa una abundante fuente de demanda de los servicios de las PYMES. Sin embargo, las PYMES a menudo enfrentan obstáculos para participar en la contratación pública. Por ejemplo, las PYMES quizá carezcan de capacidad para competir por y cumplir contratos grandes del gobierno. A veces el atraso en los pagos disuade a las PYMES de buscar contratos del gobierno debido a limitaciones de liquidez. Además, las PYMES suelen tener menos acceso al crédito, lo que dificulta aún más invertir, crecer o responder a los pedidos más grandes (Bell and Tayler, 2016^[15]; Comisión Europea, 2014^[16]; OCDE, 2016^[17]).

La mayoría de los países de la OCDE cuentan con estrategias o políticas que definen objetivos de apoyo a las PYMES en la contratación pública. No es raro ver incluidos en dos o más estrategias o políticas de los países el objetivo de apoyar las PYMES, un asunto transversal. Una reciente encuesta de la OCDE (OCDE, a ser publicado^[18]) encontró que aproximadamente 83% de los países de la organización tienen en marcha una estrategia o política para apoyar a las PYMES en la contratación pública. La mayoría de los países (22, 73% del total) incluyen este objetivo en una estrategia o política más amplia de contratación pública, mientras que menos de la mitad de ellos (12, 40% del total) tienen por objetivo apoyar a las PYMES en la contratación pública como estrategia o política aislada.

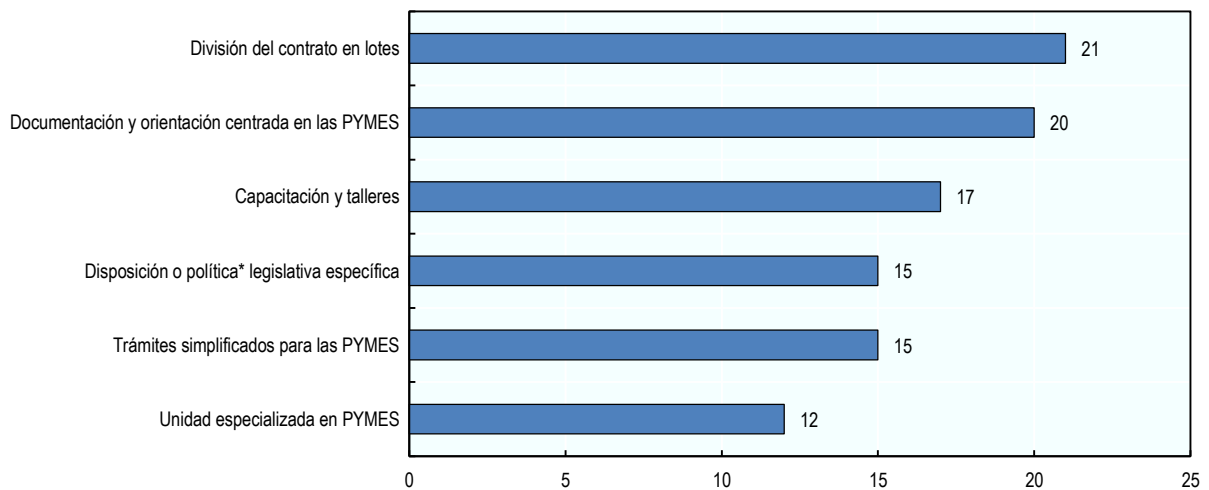
La mayoría de los países de la OCDE que apoyan activamente a las PYMES tienen un mecanismo de aplicación. El carácter de estos mecanismos de aplicación varía, como muestran los siguientes ejemplos (OCDE, a ser publicado^[18]):

- **Plan de acción;** por ejemplo, el Plan de Acción de Austria sobre la Promoción de la Innovación con la Contratación Pública.

- **Orientación**; por ejemplo, la orientación para el uso del principio de la proporcionalidad (Países Bajos).
- **Marco legal**; por ejemplo, el marco legal prevé el mecanismo de aplicación, pues establece los principios que las dependencias y entidades deben aplicar para apoyar a las PYMES (México).
- **Códigos de conducta**; códigos de instrucciones; p. ej., a los ministerios del gobierno para que actúen conforme al código administrativo en lo que respecta a la participación de las PYMES en las contrataciones del gobierno (Israel).
- **Herramientas**; por ejemplo, una herramienta de cálculo electrónico accesible a las autoridades contratantes para ayudarlas a encontrar el volumen adecuado de los lotes (Alemania).
- **Capacitación para el personal de contratación pública**; ya sea integrada a las actividades generales de desarrollo de capacidades (10 países, 33%) o sesiones de capacitación sobre la aplicación del objetivo de apoyar a las PYMES (12 países, 40%).

Para ofrecer igualdad de condiciones a las PYMES, los países de la OCDE han adoptado medidas y métodos específicos como la división de los contratos en lotes, directrices, capacitación y talleres para PYMES (véase la gráfica 5.4). La Unión Europea (UE) fortaleció el uso estratégico de la contratación pública mediante la transposición de las Directrices de 2014 de la UE sobre Contratación Pública. La transposición de las directrices facilitó el acceso de las PYMES a la contratación pública mediante procedimientos simplificados y flexibles y promoviendo la división de los contratos en lotes (OCDE, 2018_[12]).

Gráfica 5.4. Métodos para apoyar la participación de las PYMES en la contratación pública



Nota: Disposiciones legislativas específicas, por ejemplo, podrían incluir ofertas preferentes en reserva.

* Por ejemplo, ofertas preferentes en reserva.

Fuente: (OCDE, 2018_[12]), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264304543-es>.

La experiencia de Irlanda muestra lo importante que es apoyar activamente a las PYMES para participar en los contratos públicos (véase el recuadro 5.6).

Recuadro 5.6. Política secundaria en Irlanda: el Programa de capacitación para PYMES Go-2-Tender

Inter-Trade Ireland, una entidad del Departamento de Empleo, Empresa e Innovación de Irlanda (DJEI, por sus siglas en inglés), ofrece varios servicios a las empresas para mejorar sus oportunidades de crecimiento, la innovación y la competitividad. Entre otras tareas, ofrece servicios dirigidos a las PYMES. Estos servicios tienen la finalidad de ayudar a las PYMES a competir en el mercado de la contratación pública.

El servicio emblemático de *Inter-Trade Ireland* es el programa de capacitación Go-2 Tender, un taller práctico de licitación que dura dos días, destinado a una audiencia de PYMES, que trata los aspectos fundamentales de la contratación pública. Durante el taller, los pequeños y medianos empresarios son instruidos para tener éxito al participar en una licitación. La capacitación en aptitudes prácticas incluye instrucción para identificar oportunidades, decidir si presentar o no una oferta y redactar propuestas de licitación exitosas.

Para participar, las empresas deben reunir varios criterios, como estar clasificadas como PYMES, operar en el sector de manufacturas o servicios comerciables y capacidad para demostrar potencial de exportación. Los talleres son impartidos por especialistas experimentados en licitaciones y aportan valiosos conocimientos sobre las prácticas de contratación de órganos del sector público en Irlanda. También se invita a conferencistas de instituciones contratantes del gobierno central. Además de la sesión plenaria, la mitad de la jornada del taller se dedica a sesiones de tutoría en las que los participantes pueden elegir el tema de su interés. Los talleres se ofrecen en varias localidades y se cobra una cuota de participación de EUR 100. En 2016 se realizaron siete seminarios en todo el país. Los participantes también pueden solicitar un taller de seguimiento una vez que han concluido el primer seminario Go-2 Tender. Desde que el programa se inició, en 2007, más de 900 empresas han terminado el taller. Estas empresas ganaron contratos públicos por EUR 69 millones en el mismo periodo.

Inter-Trade Ireland también organiza eventos de “conocer al comprador”, donde los pequeños empresarios tienen la oportunidad de conocer a compradores del sector público. La entidad ofrece asistencia adicional mediante guías de preguntas frecuentes, videos y presentaciones, así como actos especiales sobre tendencias emergentes que afectan el ambiente de la contratación pública para las PYMES.

Fuente: Información proporcionada por la Oficina de Contratación del Gobierno de Irlanda (OGP).

Para apoyar aún más el trabajo que el ISSSTESON realiza, el instituto debe considerar muchos de los mecanismos de aplicación usados por países de la OCDE para aumentar su conocimiento de los beneficios que el apoyo de las PYMES puede tener en la comunidad. El instituto debe mirar más allá de las condiciones establecidas en la legislación vigente e identificar otras maneras de apoyar a las PYMES, como aligerar los obstáculos para su participación.

Ecologización: aplicar las mejores prácticas en la contratación pública

Los países usan cada vez más la contratación pública verde (CPV) (es decir, la adquisición de productos y servicios que son menos dañinos para el medio ambiente cuando se tiene en cuenta todo su ciclo de vida) para alcanzar economía, eficiencia y objetivos secundarios de política. Aun así, los países han informado a la OCDE que enfrentan obstáculos para implantar con éxito la CPV, por varias razones: hay una percepción común de que los productos y servicios verdes resultan más caros que los

convencionales; los funcionarios públicos carecen del conocimiento técnico para integrar normas ambientales en el proceso de contratación pública y hay una falta de mecanismos de vigilancia para evaluar si la CPV logra sus objetivos. Sin embargo, los países reconocen cada vez más que la CPV puede ser un factor importante de innovación, al proporcionar a la industria incentivos para crear obras, productos y servicios amigables con el medio ambiente, sobre todo en sectores donde los adquirientes públicos representan una gran proporción del mercado, como la construcción, los servicios de salud y el transporte público (OCDE, 2015^[19]).

La contratación pública verde es la piedra angular de la contratación pública sostenible, pues se puede usar como poderosa herramienta para promover la adquisición de productos verdes. Es esencial para el ISSSTESON aumentar su comprensión de las ventajas y desventajas de reemplazar las adquisiciones convencionales con las verdes. Los estudios de la UE muestran que la aceptación de la CPV se correlaciona estrechamente con la existencia o ausencia de un esquema de etiquetas ecológicas, y que estas desempeñan un importante papel en la aplicación de soluciones de CPV (véase el recuadro 5.7). La capacidad de sostener la aceptación a largo plazo de soluciones verdes puede fracasar a causa de varios factores, como falta de información sobre los productos verdes, poco interés de los compradores y ausencia de incentivos para los proveedores. Los países de la OCDE han informado que el conocimiento, la capacitación y el consejo sobre la CPV por parte del personal de contratación pública son elementos importantes para usar con éxito la contratación pública para obtener beneficios ambientales (OCDE, 2015^[19]).

El costo del ciclo de vida de los productos como costo de uso, propiedad, mantenimiento y eliminación no se tiene particularmente en cuenta cuando el ISSSTESON adquiere bienes, servicios u obras públicas. El único caso en que el instituto considera la vida de un producto es cuando adquiere medicinas. En este caso, el ciclo de vida puede llegar a ser un factor, ya que apuntaría a no almacenar un lote de medicinas que han caducado.

Recuadro 5.7. Criterios de la contratación pública sostenible

Estonia

La Administración de Caminos de Estonia (ERM) es una entidad del gobierno adscrita al área administrativa del Ministerio de Asuntos Económicos y Comunicaciones. Es responsable de la política de transporte; es decir, infraestructura, tránsito y transporte público. La ERM realizó un procedimiento de contratación en octubre de 2010 conforme al Esquema de Inversión Verde (“Promover el uso del transporte público”), financiado a partir de un acuerdo de compraventa de una cuota de emisiones de CO₂ entre Estonia y España. El acuerdo se adjudicó conforme al Artículo 17 del Protocolo de Kioto y dispuso que el gobierno estonio invierta el producto de la venta de la cuota de CO₂ en zonas donde se pueden lograr reducciones de la emisión de CO₂. El objetivo era introducir nuevos autobuses ecológicos que ayudaran a popularizar el uso del transporte público y reducir la emisión de CO₂ causada por el sector del transporte. El propósito de la contratación pública era comprar nuevos autobuses rentables y ecológicos, aptos para recorrer rutas municipales y urbanas (vehículos categoría M3).

Criterios de adjudicación

Los criterios de adjudicación se midieron así: 55% por el valor de la licitación (es decir, el menor precio); 24% por una combinación de garantía, opacidad del humo del motor y trabajos de reparación y mantenimiento, y 21% por otras propiedades técnicas de los autobuses, incluidas las siguientes:

- Se adjudicaron puntos si los motores de los autobuses cumplían los límites de emisiones aplicables a los vehículos ecológicos EURO V mejorados (EEV), como se especifica en la Directriz 2005/55/EC. El licitante tuvo que demostrar que cumplía este requisito presentando un certificado de aprobación del motor según dicha directriz.

- Se adjudicaron puntos si la licitación se acompañaba de una confirmación del fabricante de los motores que especificara que el motor podía usarse sin modificación con diésel, cumpliendo con la norma EVS-EN 590:2009+NA:2009 (el equivalente estonio de la norma europea). El diésel puede contener hasta 7% de éteres metílicos de ácido graso, descritos en la norma EN 14214.
- Se adjudicaron puntos si los autobuses urbanos estaban equipados con equipo de aire acondicionado de doble cabina (para el conductor y para los pasajeros), que permite la regulación automática de la temperatura interior.

Para evitar un trato desigual a los licitantes y minimizar el riesgo de disputas, la autoridad contratante decidió no incluir criterios sobre el consumo de combustible ni la emisión de CO₂. Esto fue porque para los vehículos categoría M3 no se había establecido ningún procedimiento de verificación obligatoria del consumo de combustible ni la emisión de CO₂ en los que la autoridad contratante pudiera basarse. Evaluar tales criterios con base en los resultados de las pruebas presentadas por los licitantes o los fabricantes de los autobuses no habría proporcionado una supervisión adecuada de las diferencias de consumo de combustible ni de emisión de CO₂ entre los distintos autobuses. Esto probablemente habría ocasionado un trato desigual a los licitantes y ocasionado disputas.

Hungría

La Dirección de Contratación Pública de Suministros (PPSD) de Hungría es un órgano central autónomo adquirente. En 2013 planeó publicar seis procedimientos incluyendo criterios ambientales (uno para papel y material de oficina, cuatro para TI y uno para combustible), cuyo valor total era 129 500 millones de forintos (HUF) (papel y material de oficina: HUF 5 500 millones; TI: HUF 118 000 millones; combustible: HUF 6 000 millones). Los plazos de los contratos eran de 24 y 48 meses.

Los criterios verdes aplicados en los procedimientos fueron:

- Papel y material de oficina:
 - i) productos ecológicos (sobres, carpetas y otros productos de papel para uso de oficina)
 - ii) cumplir la norma de gestión ambiental ISO 14001
 - iii) especificaciones técnicas: etiquetas ecológicas (FSC, NordicSwan, Blue Angel), reciclable.
- TI:
 - i) normas de la UE
 - ii) consumo de energía (modo de espera y apagado)
 - iii) nivel de ruido
 - iv) gestión de residuos (entrega, reciclaje, eliminación)
 - v) productos refabricados.
- Combustible:
 - i) normas de la UE y criterios ambientales y de sostenibilidad
 - ii) combustibles alternativos (biodiesel, bioetanol).

Canadá

La Política Canadiense sobre Contratación Verde se adoptó en 2006. La entidad *Public Works and Government Services Canada* (Obras Públicas y Servicios Gubernamentales Canadá) encabezó la creación y el apoyo para la aplicación de la política, en colaboración con *Environment Canada, Natural*

Resources Canada y la Secretaría del Tesoro. Canadá tiene un Plan de Contratación Verde que incluye un sistema de puntuación que describe los criterios vigentes y los da a conocer a los proveedores. Esto les da tiempo de prepararse para la siguiente renovación, lo que mantiene la competencia entre proveedores.

El equipo de tecnología de la información (TI) es un ejemplo de producto en el que se han incluido muchos criterios ambientales en la Oferta Permanente que emplea este proceso, y que incluye:

i) Todos los sistemas de escritorio y portátiles, así como los monitores, están certificados con la norma Herramienta de Evaluación Ambiental de Productos Electrónicos (EPEAT, por sus siglas en inglés), nivel plata.

ii) Los sistemas de escritorio y monitores están certificados con la norma EnergyStar 4.0.

iii) Los monitores son TCO'03.

iv) Los sistemas de escritorio incluyen fuentes de energía de alta eficiencia (80plus).

v) Todos los fabricantes representados en la Oferta Permanente son miembros de buena reputación de una entidad reconocida establecida específicamente para reciclar y reutilizar productos electrónicos en Canadá.

vi) Las computadoras personales verdes categoría de escritorio 1.0D y 1.0A contienen menos materiales (con una carcasa reducida y componentes integrados) y menor consumo de energía.

Donde no existe ningún instrumento de contratación centralizada, las consideraciones ambientales de bienes y servicios similares pueden usarse en otras actividades de contratación pública.

Fuente: (OCDE, 2015^[19]), *Going Green. Best Practices for Sustainable Procurement*.

https://www.oecd.org/governance/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf.

La OCDE ha creado un marco analítico para la contratación pública verde. Para que el ISSSTESON avance en este terreno, tendrá que incorporar muchos de los siguientes aspectos:

1. Establecer un marco legal y de políticas de CPV para asistir a las unidades adquirentes en la incorporación de la CPV a sus procedimientos de contratación.
2. Planear la CPV, incluido el conocimiento de la capacidad del mercado y las soluciones técnicas disponibles, así como evaluar los costos y beneficios de la CPV.
3. Adoptar normas ambientales en las especificaciones técnicas, la selección del método de contratación y los criterios de adjudicación, así como en las cláusulas de ejecución del contrato.
4. Profesionalizar la CPV y aumentar la pericia y las competencias.
5. Crear conciencia sobre las soluciones de la CPV y sus beneficios entre los compradores, las empresas y la sociedad civil.
6. Vigilar los resultados de la CPV y aportar comentarios y crear un ciclo de retroalimentación en la política y la normativa.

Hacia una contratación pública más innovadora y sostenible

Los países buscan apoyar la innovación porque esta detona el crecimiento económico y crea empleos. En sus esfuerzos por cultivar la innovación, los países insisten cada vez más en las políticas del lado de la demanda (esto es, crear condiciones más propicias para que la innovación se materialice). La contratación pública es una de las herramientas más importantes para crear y aplicar políticas del lado de la demanda (OCDE, 2017^[20]).

La innovación es uno de los más importantes objetivos secundarios de política pública, y se identifica en la Agenda de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para 2030. Es decisiva para las economías, pues impulsa la creación de empleos, la productividad y el crecimiento. Los países usan varias medidas para promover la contratación pública orientada a la innovación, sobre todo instrumentos de política, normativa o legislación, según un reciente estudio de la OCDE (OCDE, 2017^[20]) que examina las estrategias vigentes de contratación pública y prácticas de innovación de los gobiernos, y reúne prácticas de 35 países miembros y no miembros. Aproximadamente 80% de los países que participan en el estudio toman medidas para apoyar la contratación pública orientada a la innovación y 50% tienen un plan de acción correspondiente, ya sea como parte de estrategias más amplias de innovación o contratación pública o como iniciativas aisladas. La demanda de un nuevo producto o servicio es la principal razón para usar la contratación pública con fines de innovación. La segunda razón en importancia que los países mencionan es mejorar el desempeño de productos o servicios que ya existen, para reducir los costos o lograr mayor eficiencia energética.

Los países deben superar un abanico de obstáculos para aplicar sus prácticas de contratación pública innovadora. Los retos más comunes tienen que ver con la aversión al riesgo, capacidades de administración, personal y competencia, y apoyo político. Los sistemas de medición sólidos que requieren datos e indicadores fiables son esenciales para evaluar las estrategias de contratación pública para la innovación y aumentar la rentabilidad, así como los beneficios sociales. Para que tenga éxito, la contratación pública estratégica para la innovación requiere que los gobiernos:

- comuniquen los resultados positivos de la innovación;
- coordinen más estrechamente la administración horizontal y vertical de las tareas;
- demuestren liderazgo y compromiso políticos;
- fortalezcan la capacidad y el número de personal calificado;
- cultiven una cultura más abierta hacia las nuevas maneras de trabajar, y
- estimulen la cooperación entre las distintas ramas del proceso de contratación pública.

Cumplir estos objetivos es un reto a largo plazo para cualquier institución. El ISSSTESON no cuenta con políticas ni directrices para fomentar la innovación en las actividades de contratación pública, ni se han establecido requisitos que impliquen soluciones innovadoras en la normativa para trabajar con los proveedores. El instituto no utiliza criterios de evaluación en los documentos de licitación relacionados con objetivos sociales, costos del ciclo de vida ni el medio ambiente.

Aunque hay grandes oportunidades en la atención de la salud para colaborar en proyectos de contratación pública innovadora (véase el recuadro 5.8), el marco legal, la cultura y las competencias en el instituto son a todas luces insuficientes. Para el ISSSTESON y la mayoría de los países latinoamericanos, adoptar la innovación en la contratación pública es un reto, especialmente con la cultura vigente de controles excesivos, que tiende a reducir la flexibilidad en la contratación pública. El proceso está tan formalizado en el papel que los funcionarios de contratación pública tienden a mostrar aversión hacia todo contacto o conversación con el mercado.

Recuadro 5.8. THALEA utiliza la telemedicina y el monitoreo a distancia para mejorar la atención de los pacientes graves

El trabajo de investigación temprana en el proyecto europeo de contratación pública pre comercial (CPP) THALEA sugiere que el consorcio tiene un creciente cuerpo de pruebas empíricas de que la telemedicina puede mejorar los resultados de pacientes en terapia intensiva. Actualmente no existe una plataforma de telemedicina independiente del fabricante, altamente interoperable, para detectar pacientes de la Unidad de Terapia Intensiva (UTI) que corren mayor riesgo. Los resultados alentadores en otros proyectos de servicios electrónicos de salud influyeron en la decisión de usar la contratación pública pre comercial (CPP) para ofrecer la mejor solución posible a THALEA. Una demanda y una estrategia claramente identificadas por expertos internacionales en UTI y acordada por interesados multidisciplinarios (expertos en TI, agrupaciones de excelencia en salud electrónica, compañías de seguros y ministerios) durante una reunión anterior a la formación del consorcio, garantizó una coincidencia perfecta entre demanda, estrategia e instrumentos de financiamiento en una fase temprana del proyecto. Dada una inaceptable tasa de mortalidad en los pacientes de la UTI, la telemedicina tiene la capacidad de mitigar problemáticos retos paneuropeos como los cambios demográficos, la escasez de profesionales de UTI y la falta de recursos financieros. Promoviendo la estrecha colaboración de participantes del mercado e interesados (contratantes públicos, especialistas en UTI y en TI), la CPP en THALEA creará una adecuada solución común, satisfaciendo las demandas de un marco de investigación en telemedicina.

Para mayor información, consulte www.thalea-pcp.eu/

Fuente: (OCDE, 2017^[20]), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-en>.

Es importante que el ISSSTESON entienda el potencial de la innovación en la contratación pública y cómo los países la aplican. Una encuesta realizada por la OCDE en 2012 indicó que mientras que la mayoría de los países de la organización buscan usar la contratación pública para la innovación, solo unos cuantos tenían un presupuesto independiente para ese fin (Gráfica 5.5). Aun así, muchos han usado especificaciones para licitación basadas en el desempeño para alentar la innovación, dando a los funcionarios de contratación pública orientación e involucrando a los proveedores en una etapa temprana del proceso de licitación para fomentar la innovación. El ISSSTESON podría considerar este tipo de método en la creación de sus estrategias de contratación pública para la innovación.

Gráfica 5.5. Uso de la contratación pública para promover la innovación



Fuente: (OCDE, 2014^[21]), "Intelligent Demand: Policy Rationale, Design and Potential Benefits", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 13, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jz8p4rk3944-en>.

Propuestas de acción

Este capítulo se concentró en los retos clave que los empleados de contratación pública del instituto enfrentan. Muchas de las sugerencias y recomendaciones van más allá de la función de los empleados de contratación y pueden reflejarse al personal en general. Es una importante lección para que el ISSSTESON la considere antes de acometer una amplia tarea de desarrollo de capacidades, ya que los empleados de contratación pública representan menos de 1% del total del personal. Aplicar la contratación pública estratégica es un reto grande para el ISSSTESON. No solo exigirá una mayor competencia en el personal de contratación pública, sino que hará falta un cambio de cultura, ya que el trato directo con los proveedores está restringido y, por último, mas no menos importante, tendrá que haber un cambio del marco legislativo que permita la aplicación de muchos de los procesos, y la creación, uso y evaluación de los criterios. Es prometedor que haya cierto conocimiento de las PYMES en el ISSSTESON, pero el instituto no tiene una visión clara de la manera de hacerlas participar más de lo que la ley ya reconoce. El grado de competencia podría incrementarse y adoptarse una nueva visión de la contratación pública estratégica si el instituto tiene en cuenta las siguientes propuestas.

Desarrollar la capacidad del personal de contratación pública:

- El ISSSTESON debe elaborar planes de desarrollo de capacidades o capacitación para su personal de contratación pública, incluido un sistema de incentivos para alentar un desempeño superior;
- El Departamento de RH del ISSSTESON debe encargarse de elaborar material de orientación y capacitaciones;
- El ISSSTESON debe realizar una evaluación del personal de contratación pública, destacar los puntos fuertes y débiles, las lagunas y los bloques de construcción que deben servir como punto de partida para las medidas de desarrollo de capacidad;
- El ISSSTESON debe elaborar una estrategia de contratación pública que incorpore una visión y objetivos claros para que los sigan sus empleados de contratación pública;
- El ISSSTESON debe anunciar los puestos vacantes de contratación pública a fin de atraer a profesionales que tengan las capacidades y competencias necesarias para el trabajo;
- El ISSSTESON debe definir las capacidades y competencias que debe tener un empleado de contratación pública;
- El ISSSTESON debe adquirir y reunir conocimientos sobre investigación de mercado en su función de contratación pública;
- El ISSSTESON debe establecer una guía del mínimo contenido aceptable de estudios de mercado. Puede hacerlo elaborando un manual que puede ser usado por las unidades de contratación de los hospitales y las oficinas centrales;
- El ISSSTESON debe considerar la creación de un marco de competencias que abarque la mayoría de los aspectos del ciclo de contratación pública.

Aplicación de la contratación pública estratégica

- El ISSSTESON debe considerar elaborar una estrategia para promover objetivos secundarios de política pública como las PYMES, la contratación sostenible (verde), la innovación, la contratación social o las empresas socialmente responsables;
- La unidad de contratación pública del ISSSTESON debe participar en la elaboración de las especificaciones técnicas durante el proceso de planeación y debe permitírsele la incorporación de criterios ambientales mejorados;

- El ISSSTESON debe considerar ampliar el uso de los criterios de evaluación para incorporar mejores requisitos relacionados con la contratación pública estratégica;
- El ISSSTESON debe apoyar el logro de objetivos secundarios de política aplicando varios de estos mecanismos: un plan de acción, elaboración de material de orientación, ajustar el marco legal, adoptar códigos de conducta y capacitación.
- El ISSSTESON debe explorar aún más el potencial de la innovación en la contratación pública y acometer un proyecto piloto para entender las implicaciones;
- El ISSSTESON debe considerar asumir los distintos métodos a los que se refiere el presente capítulo para ayudar a promover la innovación entre los proveedores a fin de satisfacer las necesidades del instituto en el futuro.

Bibliografía

- Bell, S. and Y. Tayler (2016), *Government procurement – a path to SME growth?*, [15]
<http://blogs.worldbank.org/psd/government-procurement-path-sme-growth>
 (consultado el 19 de junio de 2017).
- Comisión Europea (2014), *Public Procurement as a Driver of Innovation in SMEs and Public Services*, [16]
<http://www.ecpar.org/files/public-procurement-driver-of-innovation.pdf>.
- Consejo Nuevo León (2015), *El Nuevo León que queremos. Plan Estratégico para el estado de Nuevo León 2015-2030*. [5]
- Gobierno de Escocia (2016), *The procurement competency framework*, [9]
<http://www.gov.scot/Topics/Government/Procurement/Capability/proccompfw>
 (consultado el 4 de julio de 2017).
- ISSSTESON (2015), *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora*, [1]
<http://transparencia.esonora.gob.mx/NR/rdonlyres/3FF4F43E-5292-4D7D-B260-ECE3BE9C0720/146442/ORGANIGRAMAGENERALACTUALIZADOJUNIO2015.pdf>
 (consultado el 5 de octubre de 2017).
- OCDE (2018), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, OECD Publishing, [12]
 Paris/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264304543-es>.
- OCDE (2017), *Developing Public Procurement Capacity in Europe*, OECD, Paris, [4]
<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/public-procurement-capacity-europe.pdf>.
- OCDE (2017), *La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación*, [3]
 Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264281356-es>.
- OCDE (2017), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, OECD Public [20]
 Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-en>.
- OCDE (2017), *Small, Medium, Strong. Trends in SME Performance and Business Conditions*, [14]
 OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264275683-en>.
- OCDE (2016), *Entrepreneurship at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, [13]
http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2016-en.
- OCDE (2016), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2016: An OECD Scoreboard*, OECD [17]
 Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2016-en.
- OCDE (2016), "Market Analysis, Preliminary Market Consultations, and Prior Involvement of [6]
 Candidates/Tenderers", *Policy brief*, No. 32, SIGMA, Paris,
<http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-32-200117.pdf>.
- OCDE (2016), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, Instituto Nacional de [11]
 Administración Pública, Madrid, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264262072-es>.

- OCDE (2015), *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [7]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264206267-en>.
- OCDE (2015), *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*, OECD, Paris, [19]
https://www.oecd.org/governance/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf.
- OCDE (2015), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública*, [2]
<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.
- OCDE (2014), “Intelligent Demand: Policy Rationale, Design and Potential Benefits”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 13, OECD Publishing, Paris, [21]
<http://dx.doi.org/10.1787/5jz8p4rk3944-en>.
- OCDE (2013), *Estudio sobre la contratación pública del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en México*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264197565-es>. [10]
- OCDE (2011), *Public Servants as Partners for Growth*, OECD Publishing, Paris, [8]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en>.
- OCDE (a ser publicado), “Levelling the procurement playing field to facilitate SMEs’ access to public contracts”, OECD Publishing. [18]

Notas

¹ Las 11 áreas son las siguientes: Capacitación; movimientos escalafonarios; administración, operación e integración de la nómina de sueldos; reclutamiento y selección de personal; control de incidencias y pago de incentivos; relaciones laborales; prestaciones económicas; historia laboral; incapacidades; previsión social y responsabilidad civil; protección civil y contratos.

² (OCDE, 2015), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública*, www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Reforma a la Contratación Pública del ISSSTESON para la Sostenibilidad

Este estudio revisa las políticas y prácticas de compras públicas del ISSSTESON, institución que proporciona servicios pensionarios y de salud a los empleados del Gobierno del Estado de Sonora, México. También hace un análisis comparado de dichas prácticas a la luz de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública 2015 para ayudar al Instituto a mejorar sus operaciones de compra e incrementar su eficiencia en una situación financiera difícil. Finalmente, el estudio examina la estructura de ingresos del Instituto y sugiere reformas al esquema pensionario, el cual es magnánimo en comparación con la experiencia nacional e internacional.

Consulte esta publicación en línea: <https://doi.org/10.1787/8b650806-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para más información.

