



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Contratación Pública en el Estado de México

MEJORANDO LA EFICIENCIA Y LA COMPETENCIA



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Contratación Pública en el Estado de México

MEJORANDO LA EFICIENCIA Y LA COMPETENCIA

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

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.

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.

Nota de Turquía

La información del presente documento en relación con “Chipre” se refiere a la parte sur de la Isla. No existe una sola autoridad que represente en conjunto a las comunidades turcochipriota y grecochipriota de la Isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura frente al “tema de Chipre”.

Nota de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE y de la Unión Europea
Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información contenida en el presente documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2021), *Contratación Pública en el Estado de México: Mejorando la Eficiencia y la Competencia*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fb81b622-es>.

ISBN 978-92-64-74094-5 (impresa)

ISBN 978-92-64-77676-0 (pdf)

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

ISSN 2414-3308 (impresa)

ISSN 2414-3316 (en línea)

Imágenes: Cover © Government of the State of Mexico.

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

© OCDE 2021

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prefacio

La contratación pública representa en promedio 30% del gasto total gubernamental y cerca de 12% del producto interno bruto de los países OCDE. No obstante, la importancia de la contratación pública va más allá de su dimensión económica, al ser reconocida cada vez más por los gobiernos como una herramienta para alcanzar objetivos más amplios de política pública y bienestar. Varias áreas de política pública se benefician concretamente de la contratación. Por ejemplo, 96% de los países OCDE tienen una estrategia o política para apoyar a las pequeñas y medianas empresas y 81% tienen una estrategia o política para promover la innovación por medio de la contratación pública. Además, la crisis del COVID-19 ha demostrado lo importante que son los sistemas de contratación pública para asegurar la entrega de bienes esenciales y contribuir a la resiliencia y la capacidad de los estados para mantener y mejorar los servicios públicos.

La OCDE trabaja con sus países miembros y asociados desde hace varios años para apoyar sus sistemas de contratación pública a través de estudios específicos que identifican debilidades y hacen recomendaciones de mejora. También acompaña a los países en el diseño e implementación de reformas, desarrolla estándares basados en buenas prácticas y aprendizaje entre pares, y compila datos para análisis comparativos.

En México, la OCDE ha hecho una importante contribución a la agenda de contratación pública en los últimos años, particularmente en los sectores de salud y energía, por medio de estudios para el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como para las empresas productivas del Estado, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). De igual forma, la OCDE ha trabajado con un grupo de entidades federativas revisando sus prácticas de contratación y haciendo recomendaciones de reforma, particularmente con el Estado de Nuevo León y con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (ISSSTESON).

El trabajo de la OCDE en México ha encontrado que la contratación pública es rara vez considerada como una actividad estratégica a nivel subnacional. Un enfoque concentrado en el cumplimiento normativo limita las oportunidades de crear valor por el dinero por medio de la contratación pública. Asimismo, el no ponderar adecuadamente la importancia de la contratación pública ha creado oportunidades para el abuso y las fallas de integridad que afectan la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Nos da gusto tener la oportunidad de cooperar con las entidades federativas que han reconocido el papel estratégico de la contratación pública en la provisión de servicios y en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Ciertamente, el Estado de México está decidido a ser líder en el aprovechamiento de los beneficios de la buena gobernanza de la contratación pública y la OCDE lo acompañará en la implementación de nuestras recomendaciones.

En este objetivo, no hay tiempo que perder. La crisis del COVID-19 está teniendo un impacto significativo en nuestras economías y los gobiernos deben actuar con determinación para minimizar sus daños a la población, especialmente a los más vulnerables. Felicitamos al Estado de México por esa determinación

e invitamos a otras entidades federativas a trabajar con la OCDE para promover mejores políticas para una vida mejor.



Sra. Elsa Pilichowski

Directora de Gobernanza Pública de la OCDE

Prólogo

El Estado de México es la entidad federativa más grande de México en cuanto a su población, que actualmente se estima en 17.3 millones de habitantes. También alberga al municipio más poblado del país, Ecatepec de Morelos, con alrededor de 1.6 millones de habitantes. La economía del Estado de México produce alrededor del 8.7% del PIB de México y el PIB per cápita en el estado creció 9.8% entre 2010 y 2016, por encima del promedio nacional de 8.5%. Sin embargo, el estado también enfrenta importantes retos. Por ejemplo, se estima que 47.9% de su población se encuentra por debajo de la línea de pobreza y 6.1% está en pobreza extrema. De igual forma, la confianza en las instituciones públicas, medida por las percepciones ciudadanas, es baja. La situación se ha vuelto aún más desafiante como resultado de los efectos del COVID-19 en la economía nacional y estatal.

El Gobierno del Estado de México ha establecido iniciativas ambiciosas para atender estos retos, como se refleja en el Plan Estatal de Desarrollo 2017-23, incluyendo la reducción de la desigualdad mediante la atención de las necesidades de grupos vulnerables y la implementación plena del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (SAEMM). La contratación pública puede ser una poderosa herramienta para avanzar en estas iniciativas. En primer lugar, una contratación pública eficaz y eficiente es crucial para la provisión de servicios públicos que mejoren la calidad de vida, al tiempo que se asegura valor por los recursos públicos. En segundo lugar, asegurar contrataciones transparentes y altos estándares de integridad entre los servidores públicos dedicados a la contratación puede ayudar a construir confianza en las instituciones públicas. Asimismo, la contratación pública, que representó alrededor del 25% del presupuesto del Estado de México en 2019, podría ser utilizada para desarrollar el sector de las pequeñas y medianas empresas, particularmente en un momento en que la crisis del COVID-19 ha afectado severamente las actividades empresariales.

Este informe presenta los hallazgos y las recomendaciones de política pública del estudio “Contratación Pública en el Estado de México”. Aborda brechas estratégicas y operativas y reflexiona sobre lo que puede hacer el estado para mejorar la gobernanza de su sistema de contratación, el cual está centralizado en la Secretaría de Finanzas y encabezado por su Dirección General de Recursos Materiales (DGRM). También hace recomendaciones para facilitar la competencia en los procesos licitatorios del Estado de México y, como consecuencia, permitir su acceso a bienes y servicios de mejor calidad y a mejores precios.

Como parte del proceso del estudio, se realizaron talleres sobre fases clave del ciclo de contratación pública, como análisis de mercados, criterios de adjudicación y gestión de riesgos, con el apoyo de pares expertos del Gobierno de Schleswig-Holstein, Alemania, y de la Alianza para las Contrataciones Abiertas.

Este estudio reconoce los logros del sistema de contrataciones del Estado de México, como ser uno de los estados líderes en la implementación de su sistema anticorrupción y el requerir una Declaración de Determinación Independiente de los licitantes. Esto último fue recomendado en un estudio previo de la OCDE para el Estado de México en 2012. De igual forma, este reporte ofrece recomendaciones sobre cómo perfeccionar las prácticas de contratación incluyendo, por ejemplo, la mejora de las capacidades transaccionales de la plataforma de contratación electrónica COMPRAMEX y el desarrollo de las capacidades de la fuerza de trabajo de contratación pública, para alinearse con buenas prácticas de la OCDE.

Después de esta publicación, la OCDE acompañará al Gobierno del Estado de México en la implementación de las recomendaciones y elaborará un informe de seguimiento a publicarse en aproximadamente 1 año, para permitir el suficiente tiempo para llevar a cabo las reformas.

Agradecimientos

Bajo la dirección y supervisión de Elsa Pilichowski, Directora de Gobernanza Pública de la OCDE, y Edwin Lau, Jefe de la División de Infraestructura y Contratación Pública, este estudio fue coordinado por Jacobo Pastor García Villarreal, Especialista Senior.

Los capítulos 1 y 4 fueron escritos por Jacobo Pastor García Villarreal; Masayuki Omote redactó los capítulos 2 y 6; y Costanza Caputi y Gabriela Villa Aguayo escribieron los capítulos 3 y 5. Juan Pablo Bolaños hizo aportaciones y análisis de datos en etapas tempranas del proyecto. Se recibieron comentarios valiosos de Paulo Magina y Matthieu Cahen. La asistencia editorial fue proporcionada por Lauren Thwaites. Aleksandra Bogusz proporcionó asistencia administrativa y Elisabetta Pilati apoyó los esfuerzos de comunicación.

La OCDE expresa su gratitud al Gobierno del Estado de México por la fructífera cooperación y liderazgo. En particular, la OCDE agradece al Gobernador Alfredo del Mazo Maza; a Javier Vargas Zempoaltecatl, Secretario de la Contraloría (SECOGEM); a Rodrigo Jarque Lira, Secretario de Finanzas; y a sus respectivos equipos, especialmente a la Dirección General de Recursos Materiales. Virginia Arriaga, Titular de la Unidad de Políticas de Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Contraloría, fungió como punto de contacto para el proyecto.

De igual forma, la OCDE agradece a otras instituciones cuyos representantes fueron entrevistados durante las misiones de investigación, concretamente las secretarías de Desarrollo Económico, Desarrollo Urbano y Obra, Salud, y Seguridad; el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México; organismos auxiliares como CAEM, JCEM, IMIFE, ISEM, ISSEMyM y SEIEM; municipios como Ecatepec, Metepec, Neza y Toluca; así como representantes de cámaras empresariales y organizaciones de la sociedad civil.

La Embajadora Sybel Galván, Representante Permanente de México ante la OCDE, fue instrumental en apoyar a la OCDE en este proyecto.

Este reporte forma parte de una serie de estudios de gobernanza en países de la OCDE y del G-20. Incorpora información proporcionada a la OCDE durante un taller sobre inteligencia de mercados, criterios de adjudicación y contrataciones abiertas. Un agradecimiento especial a la SECOGEM, la Secretaría de Finanzas y sus servidores públicos por el apoyo en la organización y realización de este taller. La OCDE también agradece a los pares expertos que participaron en el taller: Lars Ohse, Jefe de Contrataciones de la Central de Compras del estado federal de Schleswig-Holstein, Alemania, y Nicolás Penagos, Gerente del Programa para América Latina, Alianza para las Contrataciones Abiertas.

El Centro de la OCDE para México y América Latina, bajo el liderazgo de Roberto Martínez, y el personal a cargo de publicaciones, particularmente Alejandro Camacho, coordinaron el proceso editorial de la versión en español.

Este documento fue comentado y aprobado por el Grupo de Trabajo de Expertos Líderes en Compras Públicas de la OCDE (LPP) y el Comité de Gobernanza Pública el 5 de enero de 2021. Su preparación para publicación estuvo a cargo del Secretariado de la OCDE.

Índice

| | |
|--|-----------|
| Prefacio | 3 |
| Prólogo | 5 |
| Agradecimientos | 7 |
| Acrónimos y abreviaciones | 12 |
| Resumen Ejecutivo | 17 |
| 1 Gobernanza de la función de contratación pública en el Estado de México | 20 |
| 1.1. Estructura de contratación y gobernanza | 21 |
| 1.2. El marco normativo para la contratación pública en el Estado de México | 26 |
| 1.3. Coordinación y comunicación | 36 |
| 1.4. Enfoques actuales sobre el involucramiento con los mercados | 38 |
| Referencias | 44 |
| Notas | 45 |
| 2 Aprovechar la contratación electrónica para aumentar la eficiencia y la transparencia de la contratación pública | 46 |
| 2.1. Digitalizar los procesos de contratación para mejorar la eficiencia | 48 |
| 2.2. Mejorar la cultura de acceso a la información y datos de gobierno abierto para aumentar la transparencia en la contratación | 61 |
| 2.3. Hacia una reforma de contratación electrónica: factores clave para la reforma exitosa de COMPRAMEX | 71 |
| Referencias | 82 |
| 3 Mejorar la eficacia de la centralización de la contratación pública en el Estado de México | 84 |
| 3.1. La centralización genera resultados si se lleva a cabo de manera eficaz | 86 |
| 3.2. Oportunidades para la ampliación del alcance de la centralización en el Estado de México | 87 |
| 3.3. Mejorando la eficacia de la centralización de la Dirección General de Recursos Materiales | 94 |
| 3.4. Establecimiento de una institución efectiva como central de compras | 107 |
| Referencias | 118 |
| Notas | 120 |

| | |
|---|------------|
| 4 Garantizar integridad y rendición de cuentas en la contratación pública en el Estado de México | 121 |
| 4.1. Marco de políticas para promover la integridad en la contratación pública | 127 |
| 4.2. Gestión de conflictos de interés por parte de practicantes de la contratación pública | 132 |
| 4.3. Rendición de cuentas y monitoreo relacionados con sanciones a proveedores | 137 |
| 4.4. Involucrar al sector privado y a la sociedad civil para fortalecer la integridad en la función de contratación | 140 |
| 4.5. Sistema de revisión, impugnación y remedio | 150 |
| 4.6. Gestión de riesgos y control interno para identificar y mitigar los riesgos a la integridad en la contratación pública | 155 |
| Referencias | 177 |
| Notas | 179 |
| 5 Fomentar la eficiencia en todo el ciclo de contratación pública | 180 |
| 5.1. Un marco jurídico y de política pública conducente a la eficiencia en el sistema de contratación pública | 181 |
| 5.2. Es necesaria una mayor competencia para fomentar la eficiencia a lo largo del ciclo de contratación | 188 |
| 5.3. Lograr eficiencia mediante un enfoque de calidad en el proceso de contratación | 197 |
| 5.4. Contratación pública estratégica como motor de eficiencia | 202 |
| Referencias | 207 |
| Notas | 209 |
| 6 Maximizar las capacidades del personal de contratación pública a través de la profesionalización | 210 |
| Introducción | 211 |
| 6.1. Panorama del marco normativo, la estrategia y el marco institucional en relación con el personal de contratación pública | 213 |
| 6.2. Evaluar la capacidad y las necesidades de profesionalización para establecer una estrategia efectiva de profesionalización | 219 |
| 6.3. Desarrollar un marco de competencias y un marco de certificación | 223 |
| 6.4. Fortalecer el sistema para el desarrollo de capacidades | 229 |
| Referencias | 242 |
| Gráficos | |
| Gráfica 1.1. Factores que determinan el atractivo de un sistema centralizado de adquisiciones | 24 |
| Gráfica 1.2. Objetivos de la evaluación regulatoria ex post en países miembros de la OCDE y en países en vías de acceso a la organización | 29 |
| Gráfica 1.3. Tendencias en la adopción de AIR en países de la OCDE | 30 |
| Gráfica 2.1. Evolución de las funcionalidades de los sistemas electrónicos de contratación en países de la OCDE | 49 |
| Gráfica 2.2. Funcionalidades de los sistemas electrónicos de contratación en países de la OCDE, 2018 | 50 |
| Gráfica 2.3. Modalidades de contratación utilizadas por el gobierno federal de México, 2012-2019 | 55 |
| Gráfica 2.4. Integración de sistemas electrónicos de contratación con otros sistemas digitales de gobierno; 2018 | 59 |
| Gráfica 2.5 Marco para una estrategia de gobierno abierto | 62 |
| Gráfica 2.6. Disponibilidad de documentos de contratación pública para el público en general | 64 |
| Gráfica 2.7. Factores de éxito para las reformas a la contratación electrónica | 71 |
| Gráfica 2.8. Grupo de Trabajo Plural para la reforma de CompraNet, establecido por el gobierno federal de México | 74 |
| Gráfica 3.1. Número de acuerdos de coordinación por categoría de producto | 89 |

| | |
|--|-----|
| Gráfica 3.2. Porcentaje de procedimientos de contratación (servicios), por monto | 95 |
| Gráfica 3.3. Porcentaje de procedimientos de contratación (bienes), por monto | 96 |
| Gráfica 3.4. Tipos de contratos marco | 105 |
| Gráfica 3.5. Estructura organizacional de la DGRM | 108 |
| Gráfica 3.6. La contribución de la gestión de contratos al desempeño | 109 |
| Gráfica 4.1. Riesgos de integridad a lo largo del ciclo de contratación pública | 122 |
| Gráfica 4.2. Porcentaje general de contrataciones de gobierno en países latinoamericanos seleccionados, por orden de gobierno, 2007 y 2014 | 124 |
| Gráfica 4.3. Percepción de la frecuencia con que sucede la corrupción por estado federal en México | 126 |
| Gráfica 4.4. Percepción de corrupción en el Estado de México por sector | 127 |
| Gráfica 4.5. La existencia de una estrategia o política para buscar una conducta empresarial responsable a través de la contratación pública | 142 |
| Gráfica 4.6. Medidas para promover la integridad entre proveedores en países de la OCDE y seleccionados | 143 |
| Gráfica 4.7. Uso de testigos sociales por número de informes elaborados e instituciones que los involucraron entre 2014 y 2018 | 147 |
| Gráfica 4.8. Principales participantes en la gestión del proceso de contratación pública bajo el esquema centralizado | 157 |
| Gráfica 4.9. Gestión y control de los procedimientos de contratación bajo el esquema centralizado | 160 |
| Gráfica 4.10. El Modelo de las Tres Líneas de Defensa | 170 |
| Gráfica 4.11. Control de los procedimientos de contratación bajo el modelo de las Tres Líneas de Defensa | 173 |
| Gráfica 5.1. Recurrencia a adjudicaciones directas por la Secretaría de Finanzas (número de procedimientos) | 186 |
| Gráfica 5.2. Etapas potenciales de desechamiento a lo largo del ciclo de contratación | 189 |
| Gráfica 5.3. Objetivos del análisis de mercado | 191 |
| Gráfica 5.4. Desechamiento en las dependencias del sector central, organismos auxiliares y municipios | 194 |
| Gráfica 5.5. Uso del criterio binario en el Estado de México (%) | 200 |
| Gráfica 6.1. Medidas en países de la OCDE para asegurar una capacidad adecuada del personal de contratación pública | 212 |
| Gráfica 6.2. Áreas prioritarias clave para establecer un sistema efectivo de profesionalización y desarrollo de capacidades en el Estado de México | 213 |
| Gráfica 6.3. Organigrama del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Estado de México | 216 |
| Gráfica 6.4. Proceso de certificación para funcionarios de contratación pública | 227 |
| Gráfica 6.5. Áreas de contratación más complejas en términos del fortalecimiento del desarrollo de capacidades | 232 |

Tablas

| | |
|--|-----|
| Tabla 1.1. Participación de diferentes instituciones del gobierno del estado en el ciclo de contratación pública | 22 |
| Tabla 1.2. Bienes y servicios sujetos a dictámenes de aprobación ex ante y áreas centrales a cargo | 37 |
| Tabla 1.3. Alternativas de involucramiento con los mercados durante el ciclo de contratación pública | 40 |
| Tabla 2.1. Funcionalidades del sistema COMPRAMEX | 52 |
| Tabla 2.2. Funcionalidades del sistema electrónico de contratación en América Latina, 2016 | 54 |
| Tabla 2.3. Número de procedimientos y montos de adquisición de bienes y servicios, y contratación de obras públicas en el Estado de México en 2018 | 57 |
| Tabla 2.4. Información disponible en COMPRAMEX | 66 |
| Tabla 2.5. Acceso a la información en IPOMEX: requisito vs. disponibilidad real | 68 |
| Tabla 2.6. Temas por subgrupo del Grupo de Trabajo Plural para la reforma de CompraNet | 74 |
| Tabla 2.7. Material de apoyo en YouTube para autocapacitación sobre el uso de CompraNet | 78 |
| Tabla 2.8. Recomendaciones y hoja de ruta para la reforma de COMPRAMEX | 80 |
| Tabla 3.1. Contratación centralizada por la Secretaría de Finanzas | 88 |
| Tabla 3.2. Gasto de organismos auxiliares en bienes y servicios | 90 |
| Tabla 3.3. Grupos de producto que requieren autorización de la DGRM para la adquisición por parte de los organismos auxiliares | 91 |
| Tabla 3.4. Promedio de ofertas recibidas por licitación pública, DGRM | 97 |
| Tabla 3.5. Análisis de licitaciones con más de un proveedor | 99 |
| Tabla 3.6. Beneficios y riesgos de los contratos marco | 103 |
| Tabla 3.7. Bienes más adquiridos por la DGRM en 2018 | 104 |
| Tabla 3.8. Servicios más contratados por la DGRM | 105 |
| Tabla 3.9. Parámetros que definen el tipo de contrato marco | 106 |

| | |
|--|-----|
| Tabla 3.10. Objetivos de desempeño de la DGRM | 116 |
| Tabla 3.11. Ejemplos de KPIs para la medición del desempeño de una central de compras | 116 |
| Tabla 4.1. Principales instituciones ejerciendo gasto en contratación pública en el Estado de México en 2019 | 125 |
| Tabla 4.2. Marco regulatorio que aborda los conflictos de interés en el Estado de México | 134 |
| Tabla 4.3. Ejemplos de uso de pactos de integridad en diferentes países | 144 |
| Tabla 4.4. Cuotas pagadas por autoridades contratantes a testigos sociales en 2019 | 145 |
| Tabla 4.5. Número de informes elaborados por testigos sociales en 2018 | 146 |
| Tabla 5.1. Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2020 del Gobierno del Estado de México | 185 |
| Tabla 5.2. Criterio de adjudicación de contratos por puntos y porcentajes en el Estado de México | 202 |
| Tabla 5.3. Contratos adjudicados a pymes (Secretaría de Finanzas del Estado de México) | 204 |
| Tabla 6.1. Personal de contratación pública en el Estado de México | 219 |
| Tabla 6.2. Marco de competencias de contratación en Escocia | 226 |
| Tabla 6.3. Programas de certificación establecidos en el Estado de México | 227 |
| Tabla 6.4. Capacitaciones organizadas por el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos | 229 |
| Tabla 6.5. Disponibilidad de capacitación sobre contratación pública en el Estado de México | 231 |
| Tabla 6.6 Módulos de aprendizaje en línea de PEMEX | 234 |
| Tabla 6.7. Mecanismos de profesionalización del personal de contratación pública en el Estado de México | 241 |

Siga las publicaciones de la OCDE en:



-  http://twitter.com/OECD_Pubs
-  <http://www.facebook.com/OECDPublications>
-  <http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>
-  <http://www.youtube.com/ocdilibrary>
-  <http://www.oecd.org/ocddirect/>

Acrónimos y abreviaciones

| | |
|-----------|---|
| BPQR | <i>Criterio de mejor relación precio-calidad</i> Best Price-Quality Ratio |
| CAEM | <i>Comisión del Agua del Estado de México</i> Water Commission of the State of Mexico |
| CAS | <i>Comités de Adquisiciones y de Servicios</i> Procurement Committees for Goods and Services |
| CCE | <i>Consejo Coordinador Empresarial</i> Business Coordination Council |
| CEMER | <i>Comisión Estatal de Mejora Regulatoria</i> State Commission on Better Regulation |
| CIBD | <i>Declaración de Determinación Independiente</i> Certificate of Independent Bid Determination |
| CMIC | <i>Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción</i> Mexican Chamber of the Construction Industry |
| CPEUM | <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i> Political Constitution of the United Mexican States |
| COCODIs | <i>Comités de Control y Desempeño Institucional</i> <i>Institutional Control and Performance Committees</i> |
| COMPRANET | <i>Sistema de contratación electrónica de México (país)</i> National E-procurement platform |
| COMPRAMEX | <i>Sistema de contratación electrónica del Estado de México</i> State of Mexico's e-procurement platform |
| COPLADEM | <i>Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México</i> Committee of Planning for the Development of the State of Mexico |
| CPB | <i>Central de compras</i> Central purchasing body |
| CRTSEM | <i>Comité de Registro de Testigos Sociales del Estado de México</i> |

| | |
|---------|---|
| | Committee for the Registration of Social Witnesses |
| CSOs | <i>Organizaciones de la sociedad civil</i> Civil society organisations |
| DGRM | <i>Dirección General de Recursos Materiales</i> General Directorate of Material Resources |
| DGSEI | <i>Dirección General del Sistema Estatal de Informática</i> State Computer System |
| EC | <i>Comisión Europea</i> European Commission |
| EDCA | <i>Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas</i> Open Contracting Data Standard |
| EU | <i>Unión Europea</i> European Union |
| GMSH | <i>Administración de inmuebles de Schleswig-Holstein</i> Building Management Schleswig-Holstein |
| GPA | <i>Acuerdo sobre Contratación Pública</i> Agreement on Government Procurement |
| ICT | <i>Tecnologías de la información y las comunicaciones</i> Information and Communications Technologies |
| IEEM | <i>Instituto Electoral del Estado de México</i> Elections Institute of the State of Mexico |
| IMIFE | <i>Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa</i> Institute for Education Infrastructure of the State of Mexico |
| INEGI | <i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía</i> National Statistics and Geography Institute |
| INFOEM | <i>Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios</i> Institute for Transparency, Access to Public Information of the State of Mexico and its Municipalities |
| INTOSAI | <i>Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores</i> International Organisation of Supreme Audit Institutions |
| IPOMEX | <i>Información Pública de Oficio Mexiquense</i> Public Information by default of the State of Mexico |
| ISEM | <i>Instituto de Salud del Estado de México</i> Health Institute of the State of Mexico |

| | |
|---------|---|
| ISSEMyM | <i>Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios</i> Institute for Social Security of the State of Mexico and Municipalities |
| IT | <i>Tecnologías de la información</i> Information Technologies |
| JCEM | <i>Junta de Caminos del Estado de México</i> Board of Roads of the State of Mexico |
| KPIs | <i>Indicadores clave desempeño</i> Key performance indicators |
| LAASSP | <i>Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público</i> Law for Acquisitions, Leasing and Services of the Public Sector |
| LAC | <i>América Latina y el Caribe</i> Latin America and Caribbean region |
| LCPEMyM | <i>Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios</i> Public Procurement Law of the State of Mexico and Municipalities |
| LGRA | <i>Ley General de Responsabilidades Administrativas</i> General Law for Administrative Responsibilities |
| LOAPEM | <i>Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México</i> Organic Law of the Public Administration for the State of Mexico |
| LOPSRM | <i>Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas</i> Law on Public Works and Related Services |
| MAPS | <i>Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública</i> Methodology for Assessing Procurement Systems |
| MEAT | <i>Oferta económica más ventajosa</i> Most Economically Advantageous Tender |
| MICI | <i>Marco Integrado de Control Interno</i> Integrated Internal Control Framework |
| MXN | <i>Pesos mexicanos</i> Mexican pesos |
| NACS | <i>Sistema Nacional Anticorrupción</i> National Anti-corruption System |
| OCDS | <i>Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas</i> Open Contracting Data Standard |
| OECD | <i>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)</i> Organisation for Economic Co-operation and Development |
| OIC | <i>Órgano Interno de Control</i> |

| | |
|-----------|--|
| | Internal Control Body |
| OSFEM | <i>Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México</i> Superior Audit Body of the State of Mexico |
| OSCE | <i>Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (Perú)</i> Government Procurement Supervising Agency (Peru) |
| PD | <i>Plataforma Digital Estatal</i> State Digital Platform |
| PMCP | <i>Plataforma Mexiquense de Contratación Pública</i> State of Mexico Platform of Public Procurement |
| POBALINES | <i>Políticas, Bases y Lineamientos, en Materia de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Servicios de las Dependencias, Organismos Auxiliares y Tribunales Administrativos del Poder Ejecutivo del Estado de México</i> Agreement setting the policies, basis and guidelines relative to acquisitions, leasing and services of the ministries, auxiliary bodies and administrative tribunals of the Executive Branch of the State of Mexico |
| PTAR | <i>Programas de Trabajo de Administración de Riesgos</i> Risk Management Work Programmes |
| RIA | <i>Análisis de Impacto Regulatorio</i> Regulatory Impact Assessment |
| RCC | <i>Lista de comprobación de criterios regulatorios</i> Regulatory Criteria Checklist |
| SAASCAEM | <i>Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México</i> System of Highway, Airports, Services and Auxiliary of the State of Mexico |
| SAEMM | <i>Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios</i> Anti-corruption system of the State of Mexico |
| SAI | <i>Instituciones de fiscalización superior</i> Supreme Audit Institutions |
| SCII | <i>Sistema de Control Interno Institucional</i> Institutional Internal Control System |
| SDGs | Objetivos de desarrollo sostenible Sustainable Development Goals |
| SECOGEM | <i>Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México</i> Ministry of Control of the State of Mexico Government |
| SEIEM | <i>Servicios Educativos Integrados al Estado de México</i> Integrated Education Services to the State of Mexico |

| | |
|------------|---|
| SFP | Secretaría de la Función Pública Ministry of Public Administration of Mexico's Federal Government |
| SICAPEM | <i>Sistema Integral de Contratación y Administración Patrimonial del Estado de México</i> Integrated System of Procurement and Asset Administration of the State of Mexico |
| SIRESPEM | <i>Sistema Informático de Registro de Servidores Públicos del Estado de México</i> Information System of Public Servants of the State of Mexico |
| SITRAMyTEM | <i>Sistema de Transporte Masivo y Teleférico del Estado de México</i> Massive Transport System and Funicular of the State of Mexico |
| SMEs | <i>Pequeñas y medianas empresas (PYMEs)</i> Small and medium-sized enterprises |
| SPP | <i>Sistema de Planeación y Presupuesto</i> Planning and Budget System |
| TJAEM | <i>Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México</i> Tribunal of Administrative Justice of the State of Mexico |
| UAEM | <i>Universidad Autónoma del Estado de México</i> Autonomous University of the State of Mexico |
| UMA | <i>Unidad de Medida y Actualización</i> Measurement and Update Unit |
| UNEP | <i>Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente</i> United Nations Environment Programme |
| WTO | <i>Organización Mundial de Comercio (OMC)</i> World Trade Organization |

Resumen Ejecutivo

Principales hallazgos

El Estado de México utiliza alrededor de 25% de su presupuesto en contrataciones públicas. Dieciséis secretarías de la administración pública estatal pueden realizar sus operaciones de contratación a través de sus coordinaciones administrativas o de la Dirección General de Recursos Materiales (DGRM) de la Secretaría de Finanzas, mientras que 90 organismos auxiliares llevan a cabo sus propias contrataciones, a menos que hayan establecido un convenio con la Secretaría de Finanzas para adquirir bienes o servicios específicos por medio de la DGRM. En la práctica, la mayoría de las contrataciones de la administración central (es decir, de las secretarías) son ejecutadas por la Secretaría de Finanzas.

Las percepciones contrastantes entre la DGRM y sus usuarios en lo que se refiere a los beneficios de la contratación centralizada pudieran debilitar la lógica de agregar la demanda para acceder a mejores precios. Por lo tanto, uno de los principales retos del Gobierno del Estado de México consiste en demostrar que es conveniente para las secretarías y organismos auxiliares apoyarse en la DGRM para llevar a cabo sus contrataciones. Todavía existen oportunidades para una mayor centralización, que son particularmente significativas dado el volumen de contrataciones de bienes y servicios que tiene lugar por fuera del esquema centralizado de la DGRM, en especial contrataciones de organismos auxiliares.

Para mejorar la eficiencia, es importante ampliar la base de proveedores de la DGRM. La actual base de proveedores es relativamente pequeña. En 2018, el número promedio de ofertas recibidas en una muestra de adquisiciones fue de 2.4 y 1.7 para bienes y servicios, respectivamente. Existe, por tanto, una presión competitiva limitada en una proporción importante de licitaciones. Algunas características del marco normativo del Estado de México también limitan el potencial de eficiencia. Por ejemplo, las licitaciones internacionales están severamente restringidas a circunstancias específicas y el número de supuestos de excepción que permiten el uso de métodos de contratación no competitivos es relativamente alto. Además, muchos de los proveedores que de hecho presentan ofertas son descalificados en el proceso.

La Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios (LCPEMyM) promueve la introducción gradual de COMPRAMEX, el sistema de contratación electrónica del Estado de México. Sin embargo, el gobierno no ha llevado a cabo licitaciones electrónicas utilizando COMPRAMEX, dadas las limitadas funciones transaccionales de la plataforma. No hay una hoja de ruta o un plan de implementación para modernizar COMPRAMEX.

El Estado de México es líder entre las entidades federativas del país en la implementación de su propio sistema anticorrupción, ya que fue uno de los primeros en establecer las instituciones requeridas por ley. Sin embargo, el Estado de México no ha desarrollado una agenda o un programa para promover la integridad empresarial.

Hay una apropiación gradual del control, aunque todavía insuficiente, por parte del personal responsable de funciones gerenciales en las secretarías y organismos auxiliares. Este problema se ilustra en la activa participación de los órganos internos de control (OIC) en la gestión del control de procedimientos de contratación, lo que podría afectar su imparcialidad en su función de auditoría interna.

Finalmente, el Estado de México tiene una larga tradición en su marco regulatorio y su estrategia para avanzar en la profesionalización y el desarrollo de capacidades de sus servidores públicos. Sin embargo, estos marcos regulatorios y estrategias se dirigen a los servidores públicos en general, pero podrían orientarse específicamente a la profesionalización de los funcionarios de contratación.

Principales recomendaciones

- **El Gobierno del Estado de México debe ser capaz de demostrar el valor agregado del esquema centralizado de contratación ante los diferentes actores involucrados.**
 - El Gobierno del Estado debe ser más proactivo al comunicar los beneficios potenciales del esquema centralizado a las áreas usuarias y a otros actores involucrados.
- **El Comité Coordinador del SAEMM, la Secretaría de Finanzas y la SECOGEM deben desarrollar un marco de involucramiento con los mercados que genere los beneficios de dichas prácticas, al mismo tiempo que mitigue los riesgos, en particular los relacionados con la integridad.**
 - Existen algunas alternativas específicas en la fase de pre-licitación que podrían ser relativamente fáciles de implementar por parte del Estado de México con el propósito de incrementar el número promedio de ofertas en las licitaciones.
- **El Estado de México debe incorporar nuevas funciones transaccionales para lograr procesos de contratación electrónica.**
 - El Estado de México podría diseñar un sitio de Internet sobre la reforma de la contratación electrónica, en el que se describa claramente la visión, la estrategia, el programa y el calendario de la reforma para asegurar que los esfuerzos gubernamentales sean visibles.
- **El Estado de México debe ampliar el alcance de la centralización.**
 - La DGRM podría trabajar activamente con el propósito de ampliar el alcance de sus adquisiciones centralizadas para incluir a nuevos usuarios, así como para incrementar la participación de los organismos auxiliares en la centralización.
 - La DGRM podría adaptar su oferta de servicio a las necesidades de las autoridades contratantes, por ejemplo, proponiendo contratos marco optativos para bienes y servicios estandarizados, lo que requeriría una reforma legislativa.
- **El Estado de México debe facilitar la competencia para lograr valor por el dinero en la contratación centralizada.**
 - La DGRM podría comenzar por lograr un entendimiento preciso de las causas detrás de los bajos niveles de competencia, incluyendo los desechamientos frecuentes y las licitaciones desiertas.
 - La digitalización a través del uso de la contratación electrónica ofrece una importante ruta de acción.
 - Cuando sea posible, la DGRM podría considerar difundir sus licitaciones en otros mercados (a nivel federal o en estados vecinos).
 - La DGRM también necesita continuar con la tendencia de privilegiar el uso de procesos competitivos en sus licitaciones, limitando las adjudicaciones directas a circunstancias estrictamente excepcionales.
- **El Estado de México podría involucrar al sector privado y a la sociedad civil en el fortalecimiento de la integridad en la función de contratación pública.**
 - El Gobierno del Estado de México debería asociarse con la comunidad empresarial para desarrollar y promover una agenda de integridad empresarial, particularmente en relación con actividades de contratación.

- La SECOGEM debe continuar con el proceso de reforma del programa de testigos sociales aplicado en el Estado de México para fortalecer la independencia, los conocimientos y un mayor involucramiento de los testigos sociales a lo largo del ciclo de contratación y en las diferentes modalidades.
- **El Estado de México debe desarrollar un marco de competencias y un marco de certificación para promover la agenda de profesionalización mediante el reconocimiento de la contratación pública como una actividad profesional.**
 - El Estado de México podría llevar a cabo una encuesta para evaluar las capacidades y necesidades de la fuerza de trabajo de contratación e identificar sus fortalezas y debilidades.

1 Gobernanza de la función de contratación pública en el Estado de México

En este capítulo se analiza la estructura de la gobernanza de la función de contratación pública en el Estado de México. Se incluye la organización del proceso, los actores principales, así como el marco normativo e institucional. También se abordan los mecanismos de coordinación y de comunicación para facilitar la buena gobernanza de dicha función. Asimismo, se abordan los enfoques actualmente empleados para involucrar a la proveeduría y a la comunidad empresarial con el propósito de entender los mercados y facilitar su planeación y participación en oportunidades de licitación. Finalmente, se evalúa la utilización de mejores estándares regulatorios, particularmente aquellos relacionados con la consulta pública al momento de reformar las reglas de contratación.

1.1. Estructura de contratación y gobernanza

25% del presupuesto total de MXN 291 059 millones para el Estado de México, es decir MXN 71 968 millones, fue asignado a la contratación pública en 2019. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM) establece que el gobierno del estado llevará a cabo sus funciones a través de las dependencias del ejecutivo y organismos auxiliares. Existen 16 secretarías que integran la administración central; por su parte, los órganos auxiliares están conformados por entidades descentralizadas, empresas paraestatales y fideicomisos públicos.

La Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios (LCPEMyM) establece que las 16 secretarías mencionadas pueden llevar a cabo operaciones relacionadas con la contratación pública a través de sus Unidades Administrativas y de la Dirección General de Recursos Materiales (DGRM) de la Secretaría de Finanzas, mientras que los 90 organismos auxiliares, incluyendo 84 organismos descentralizados, tres fideicomisos públicos, una empresa de participación estatal y dos asociaciones civiles llevan a cabo sus propias actividades de contratación, a menos que se haya firmado un acuerdo con la Secretaría de Finanzas para la adquisición de bienes o servicios específicos a través de la DGRM.

La mayor parte de las contrataciones para la administración central (las secretarías) están centralizadas en la Secretaría de Finanzas, cuyas atribuciones con respecto a la contratación pública son las siguientes:

- Registrar y normar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el gobierno del estado;
- Adquirir los bienes y servicios que requiera el funcionamiento del poder ejecutivo del estado, con recursos federales o estatales;
- Proveer oportunamente a las dependencias del ejecutivo de los elementos y materiales de trabajo necesarios para el desarrollo de sus funciones;
- Administrar, controlar y vigilar los almacenes generales del gobierno del estado;
- Hacer efectivas las garantías otorgadas bajo cualquier modalidad a favor del gobierno del Estado de México, mediante los procedimientos previstos en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Además, la Secretaría de Finanzas es la encargada de elaborar las políticas relativas a la contratación pública y de emitir reglamentación aplicable en toda la administración pública del estado, tales como las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Servicios de las Dependencias y Organismos Auxiliares y Tribunales Administrativos del Poder Ejecutivo del Estado de México (POBALINES). También tiene la atribución de interpretar la normatividad de la materia. En 2018, la Secretaría de Finanzas estableció 246 contratos para la compra de bienes por un valor estimado de MXN 6 560 millones, y 159 contratos para adquirir servicios por un valor estimado de MXN 7 274 millones. La Secretaría de Finanzas ejecuta los planes anuales de adquisiciones y centraliza la compra de bienes y servicios necesarios para la mayoría de las secretarías, tales como impresión de documentos, uniformes, útiles escolares, productos alimenticios, servicios de seguridad, arrendamiento de vehículos, servicios profesionales, servicios de tecnologías de la información y comunicación, y servicios relacionados con convenciones y eventos. Estas adquisiciones deben llevarse a cabo ya sea mediante adjudicación directa (cuando el valor del contrato no supera los MXN 500 mil), invitación restringida (cuando el valor del contrato oscila entre MXN 500 001 y 1.5 millones) o licitación pública (cuando el valor del contrato es mayor a MXN 1.5 millones).

La Secretaría de Finanzas también puede celebrar acuerdos con organismos auxiliares y con municipios para incluirlos en contrataciones centralizadas. La participación de organismos auxiliares en esta modalidad varía y con frecuencia depende del bien o servicio que se busque adquirir; por ejemplo, todos los organismos auxiliares participan en la contratación centralizada de servicios de telefonía. En 2018, la Secretaría de Finanzas celebró 52 acuerdos con 27 organismos descentralizados y un órgano autónomo

para llevar a cabo sus procedimientos de adquisición de bienes y servicios, y sumarlos a contratos vigentes de servicios de impresión y fotocopiado, combustible, servicios de limpieza, seguridad, seguros (de vida, vehículos, bienes inmuebles), servicios de telefonía e internet, administración de recursos humanos, y arrendamiento de vehículos. En 2019, se firmaron 87 acuerdos con 42 organismos descentralizados y un órgano autónomo. Sin embargo, únicamente 46.6% del valor de contratación que el estado llevó a cabo está centralizado. Además, ningún municipio ha firmado un acuerdo para unirse al esquema centralizado de adquisiciones.

En 2018, los organismos auxiliares con los presupuestos más altos para contratación fueron: el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), con MXN 10 254 millones (3.5% del presupuesto total); el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), con MXN 9 125 millones (3.1% del presupuesto total); y Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM), con MXN 4 307 millones (1.5% del presupuesto total).

Por otro lado, las diferentes secretarías generalmente llevan a cabo algunas contrataciones directamente a través de sus unidades administrativas. Estas adquisiciones se conocen como *contratos pedidos* y no deben exceder los MXN 570 mil. Los *contratos pedidos* son el resultado de la evolución de una práctica anterior llamada *compras solidarias*, que buscaba beneficiar a las pymes y a empresas mexiquenses en los procesos de contratación.

La siguiente tabla describe el papel que juegan diferentes instituciones del gobierno del estado en cada una de las fases del ciclo de contratación pública.

Tabla 1.1. Participación de diferentes instituciones del gobierno del estado en el ciclo de contratación pública

| Fase | Actividad | Institución responsable |
|----------------|---|--|
| Pre-licitación | Planeación de contrataciones | Secretarías de la administración central y organismos auxiliares. |
| | Determinación de necesidades | Secretarías de la administración central y organismos auxiliares. |
| | Investigación de mercado | La Secretaría de Finanzas lleva a cabo esta actividad para la contratación de las secretarías de la administración central. En caso de contrataciones por parte de organismos auxiliares, sus unidades administrativas llevan a cabo esta tarea. |
| | Determinación de precios de referencia | La Secretaría de Finanzas lleva a cabo esta actividad para la contratación de las secretarías de la administración central. En caso de contrataciones por parte de organismos auxiliares, sus unidades administrativas llevan a cabo esta tarea. |
| | Elaboración de documentos de licitación | La Secretaría de Finanzas lleva a cabo esta actividad para la contratación de las secretarías de la administración central. En caso de contrataciones por parte de organismos auxiliares, sus unidades administrativas llevan a cabo esta tarea. |
| Licitación | Emisión de las bases de licitación | La Secretaría de Finanzas lleva a cabo esta actividad para la contratación de las secretarías de la administración central. En caso de contrataciones por parte de organismos auxiliares, sus unidades administrativas llevan a cabo esta tarea. |
| | Juntas de aclaraciones | La Secretaría de Finanzas lleva a cabo esta actividad para la contratación de las secretarías de la administración central. En caso de contrataciones por parte de organismos auxiliares, sus unidades administrativas llevan a cabo esta tarea. |
| | Modificaciones a documentos de licitación | La Secretaría de Finanzas lleva a cabo esta actividad para la contratación de las secretarías de la administración central, en conjunto con los usuarios o áreas técnicas de dichas secretarías. En caso de contrataciones por parte de organismos auxiliares, sus unidades administrativas llevan a cabo esta tarea. |
| | Licitación | La Secretaría de Finanzas lleva a cabo esta actividad para la contratación de las secretarías de la administración central. En caso de contrataciones por parte de organismos auxiliares, sus unidades administrativas llevan a cabo esta tarea. |
| | Evaluación de ofertas | La Secretaría de Finanzas lleva a cabo esta actividad para la contratación de las secretarías de la administración central, en conjunto con sus Comités de Adquisiciones y Servicios. En caso de contrataciones por parte de organismos auxiliares, sus Comités de Adquisiciones y Servicios llevan a cabo esta tarea. |
| | Adjudicación de contrato (fallo) | La Secretaría de Finanzas lleva a cabo esta actividad para la contratación de las secretarías de la administración central. En caso de contrataciones por parte de |

| | | |
|-----------------|---|---|
| | | organismos auxiliares, sus unidades administrativas llevan a cabo esta tarea. |
| Post-licitación | Firma de contrato | La Secretaría de Finanzas lleva a cabo esta actividad para la contratación de las secretarías de la administración central. En caso de contrataciones por parte de organismos auxiliares, sus unidades administrativas llevan a cabo esta tarea. |
| | Gestión de subcontrataciones | En general, la subcontratación no está permitida y requiere autorización previa por parte de la Secretaría de Finanzas para los procesos relacionados con la administración central. |
| | Convenios modificatorios | La Secretaría de Finanzas lleva a cabo esta actividad para la contratación de las secretarías de la administración central, en conjunto con los usuarios o áreas técnicas de dichas secretarías. En caso de contrataciones por parte de organismos auxiliares, sus unidades administrativas llevan a cabo esta tarea, en conjunto con los usuarios o áreas técnicas de dichos organismos. |
| | Mecanismos de resolución de controversias e inconformidades | Secretaría de la Contraloría, SECOGEM. |

Fuente: Información proporcionada por el Gobierno del Estado de México.

La Secretaría de la Contraloría (SECOGEM) es la institución de control interno y auditoría del gobierno y, como tal, audita las actividades relacionadas con la contratación pública. En caso de faltas administrativas, la SECOGEM puede aplicar sanciones administrativas a servidores públicos por faltas no graves, mientras que, para faltas graves, se remite el expediente al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México (TJAEM).

1.1.1. El gobierno del Estado de México debe ser capaz de demostrar el valor agregado del esquema de contratación centralizada (así como de otras estrategias o herramientas de contratación que se implementen en el futuro) ante los diferentes actores involucrados

Durante la misión de investigación, diferentes entidades informaron al equipo de la OCDE que a veces necesitan llevar a cabo pequeñas adquisiciones de manera directa para sobrellevar los retrasos de la Secretaría de Finanzas respecto a las licitaciones y la entrega de materiales imprescindibles para la operación diaria. Por otro lado, la Secretaría de Finanzas sostiene que las interacciones entre la DGRM y las áreas usuarias son ágiles. Por ejemplo, si la DGRM encuentra que los expedientes enviados por las áreas requirientes de una compra están incompletos, les solicitará la información faltante mediante oficio o el Sistema Integral de Contratación y Administración Patrimonial del Estado de México (SICAPEM). Estas percepciones contrastantes podrían minar la lógica fundamental de la contratación centralizada, que consiste en agregar demanda para tener acceso a mejores precios, entre otras cosas. Algunas entidades indicaron que preferirían un esquema descentralizado de contratación ya que encuentran poco valor agregado por parte de la Secretaría de Finanzas.

En efecto, para los usuarios, el valor de un sistema centralizado de adquisiciones depende de diferentes factores. La forma en la que se acumulan los beneficios para las entidades públicas que se apoyan en una central de compras (*Central Purchasing Body*, CPB en inglés), en este caso la Secretaría de Finanzas, determinará su aceptación y apoyo (véase la Gráfica 1.1).

Gráfica 1.1. Factores que determinan el atractivo de un sistema centralizado de adquisiciones



Fuente: (OECD, 2011).

Uno de los principales retos del gobierno del Estado de México es demostrar que, para las secretarías y los organismos auxiliares, es conveniente apoyarse en la Secretaría de Finanzas para llevar a cabo sus contrataciones. La conveniencia podría demostrarse con el acceso a mejores precios y calidad de bienes y servicios, procedimientos simplificados, mayor certidumbre, y menor cantidad de inconformidades por parte de los licitantes, así como la habilidad de proporcionar conocimientos expertos para aprovechar estratégicamente la contratación pública.

Con base en los servicios que proporciona la Secretaría de Finanzas en su calidad de central de compras, el gobierno estatal debe identificar claramente cuál es el valor agregado de la contratación centralizada, diseñar una estrategia para desarrollarlo, y comunicarlo. Por ejemplo, si uno de los valores agregados será el acceso a costos reducidos, el gobierno del estado podría desarrollar una metodología para medir los ahorros derivados del esquema centralizado. Asimismo, por ejemplo, si la Secretaría de Finanzas fuese a demostrar su valor agregado proporcionando consejo a unidades usuarias respecto a la gestión de la fase de pre-licitación (es decir, a la planeación de contrataciones y determinación de necesidades), tendría que crear una fuerza laboral de profesionales en contratación con la experiencia necesaria. Ciertamente, la Secretaría de Finanzas podría tener ya oportunidades de demostrar su valor agregado. Podría, por ejemplo, trabajar con sus unidades usuarias para ilustrar cómo los análisis de mercado moldean las estrategias de contratación para crear valor.

De forma similar, si el Estado de México adoptase otras estrategias y herramientas de contratación, debería quedar claro que estas representarían beneficios para los diferentes actores involucrados con el fin de desarrollar respaldo. Por ejemplo, el estado se encuentra en discusiones para desarrollar una reforma que permita la implementación de contratos marco y, de hecho, durante la misión de investigación, el equipo de la OCDE encontró que el gobierno del estado podría crear conciencia sobre los beneficios de los contratos marco para facilitar su aceptación por parte de las autoridades contratantes y promover una reforma potencial.

Actualmente, la Secretaría de Finanzas socializa los beneficios del esquema centralizado de contratación de manera más *ad hoc* mediante reuniones con los coordinadores administrativos de las secretarías y organismos auxiliares que participan en las adquisiciones centralizadas. Estas reuniones se desarrollan

conforme a una agenda y son útiles para comunicar directrices y decisiones tomadas desde la DGRM. Por ejemplo, a inicios de 2020, la reunión consistió en comunicar las decisiones derivadas de las medidas de austeridad a aplicarse en toda la administración pública estatal, incluyendo la contratación centralizada de servicios de impresión y comunicación móvil, así como el arrendamiento de vehículos. Las sesiones podrían aprovecharse para obtener retroalimentación de los coordinadores administrativos sobre contrataciones centralizadas previas, así como para identificar oportunidades para procesos más ágiles y las acciones que deben tomarse tanto por la DGRM como por las áreas usuarias. De igual forma, representan un canal ya establecido para comunicar los méritos de la contratación centralizada.

Sin embargo, los coordinadores administrativos son únicamente intermediarios entre las áreas usuarias y la DGRM. Por lo tanto, el gobierno del Estado de México podría ser más proactivo al comunicar los beneficios potenciales del esquema centralizado a las áreas usuarias y demás actores involucrados, incluyendo a los proveedores, las cámaras empresariales, los municipios (para que estén más dispuestos a celebrar acuerdos para participar en adquisiciones centralizadas), y al público en general. Esto se podría hacer, por ejemplo, mediante un informe anual (o incluso informes periódicos a lo largo de un año) que se enfoque específicamente en el valor agregado de la contratación centralizada.

Mejorar los resultados obtenidos del esquema centralizado requiere un fuerte liderazgo institucional. Si la contratación ha de considerarse como actividad estratégica, será necesario que los órganos de gobierno operen bajo un mandato claro y la voluntad política esté alineada. Por ejemplo, el gobierno estatal debe promover reformas para eliminar obstáculos al adoptar mejoras (por ejemplo, la posibilidad de participar en contratos marco y el establecimiento de mecanismos alternativos de solución de controversias) y facilitar fondos para mejorar la contratación electrónica; pero, sobre todo, los funcionarios de gobierno deberán comprender que estas reformas valen el esfuerzo y, que de implementarse correctamente, podrán generar ahorros a largo plazo que compensarán los costos de corto plazo.

La OCDE ha identificado ciertos factores críticos en las organizaciones de adquisición centralizada exitosas que generan ahorros. Primero: es importante que las centrales de compras cuenten con un mandato claro para operar. Dicho mandato puede ser amplio o limitado, pero debe ser claro. Segundo: las buenas relaciones, tanto con los usuarios como con los proveedores, son importantes para generar confianza en las operaciones de la central de compras que, a su vez, son importantes para motivar la participación en las licitaciones. Tercero, y en relación con el segundo factor: es relevante obtener términos y productos favorables, para así crear legitimidad y lealtad hacia los sistemas centralizados de adquisición establecidos. Específicamente, mientras más interesadas estén las unidades contratantes en usar los servicios de las centrales de compras, más atractiva se vuelve la competencia por contratos para los proveedores potenciales. Puesto que la cantidad promedio de ofertas en las licitaciones del Estado de México es bastante baja (2.35 en 2018), esto es particularmente importante para la Secretaría de Finanzas. En efecto, las competencias y el comportamiento de las centrales de compras son elementos clave para tener éxito.

A diferencia de lo que sucede en estados como Nuevo León, donde las obras públicas pasan por un proceso de centralización similar al que se lleva a cabo para bienes y servicios, en el Estado de México la contratación de obra pública no está centralizada. Esto puede deberse a que el esquema centralizado para bienes y servicios aún debe demostrar su valor agregado. En todo caso, la experiencia de la contratación centralizada de bienes y servicios sería útil para evaluar si, en un futuro cercano, el Estado de México querría también centralizar la contratación de obra pública y, de ser así, sentar las bases necesarias para hacer que el sistema sea atractivo para los usuarios y los potenciales licitantes.

1.2. El marco normativo para la contratación pública en el Estado de México

1.2.1. El Estado de México debe permitir una revisión del marco normativo para contrataciones públicas para actualizarlo e incorporar innovaciones que incrementarían los niveles de eficiencia y de confianza

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece el principio de que la adquisición de bienes y servicios debe llevarse a cabo mediante licitaciones públicas para obtener los mejores términos sobre el precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Los principios establecidos en la CPEUM quedan posteriormente detallados en un compendio de instrumentos normativos aplicables a contrataciones ejercidas con fondos federales o estatales.

En este contexto, las entidades federativas en México siguen un marco legal doble; uno, relativo a la adquisición de bienes y servicios, y el otro, a las obras públicas, dependiendo del origen del financiamiento (recursos federales o estatales). Tal y como se puede ver en la Gráfica 4.2, 70% del gasto en contrataciones públicas en México se efectúa a nivel subnacional (ya sea estatal o municipal). La adquisición de bienes y servicios financiada con recursos federales (muy común, por ejemplo, en el sector salud) está sujeta a leyes federales, sobre todo, a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y a su respectivo Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Asimismo, la contratación de obra pública financiada con recursos federales (muy común, por ejemplo, en el sector educativo) también está sujeta a leyes federales, sobre todo a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), y su Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Estas normas federales se aplican aun cuando exista una mezcla de recursos que financien la contratación, siempre y cuando se incluyan recursos federales, sin importar el monto.

Por otra parte, la adquisición de bienes y servicios financiada por el estado o un municipio se rige por la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios (LCPEMyM), y el Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios. De la misma manera, las obras públicas contratadas exclusivamente con fondos estatales o municipales se rigen por el Código Administrativo del Estado de México, Libro Décimo Segundo de la Obra Pública. Las siguientes son algunas de las demás leyes aplicables a las contrataciones financiadas con recursos estatales o municipales:

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México: el artículo 129 reitera el Art. 134 de la CPEUM, estableciendo el deber de asegurar las mejores condiciones para el Estado en términos de precio, calidad, financiamiento, oportunidad, y otras circunstancias aplicables.
- LOAPEM: regula la organización y las funciones de la administración central y de los organismos auxiliares. También establece el esquema centralizado de adquisición de bienes y servicios, y determina las facultades relativas de la Secretaría de Finanzas.
- Código Financiero del Estado de México y Municipios: regula las actividades financieras del Estado de México y sus municipios, incluyendo la recaudación, la administración y el uso de fondos públicos, así como la transparencia y publicación de información financiera relacionada con el presupuesto, la ejecución, la evaluación, y la rendición de cuentas.
- Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México: se publica cada año para asignar presupuesto a las instituciones y a los programas del estado.
- POBALINES: establece los lineamientos para cumplir con la LCPEMyM y proporciona información detallada sobre cómo llevar a cabo procedimientos de contratación.

Además de estas leyes y reglamentos, existe un grupo de reglas que establecen normas y estándares éticos aplicables a los funcionarios de contratación. Estas quedarán descritas más ampliamente en el Capítulo 4 y son básicamente las siguientes:

- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.
- Código de Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México y sus Organismos Auxiliares.
- Protocolo de actuación de los servidores públicos que intervienen en las contrataciones públicas, prórrogas, el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y sus modificatorios nacionales como internacionales, el Protocolo de ahora en adelante.
- Código de Conducta de la Secretaría de Finanzas.

Aunque recientemente se hayan reformado algunas de las leyes que conforman el marco regulatorio de la contratación pública, como por ejemplo, algunos artículos específicos de la LCPEMyM que fueron reformados mediante los decretos 496 (del 24 de agosto de 2015), 178 (del 20 de diciembre de 2016), 267 (del 15 de diciembre de 2017), y 11 (del 21 de diciembre de 2018), el marco regulatorio sigue siendo obsoleto y requiere de reformas significativas para modernizar la contratación pública y liberarla de restricciones que dificultan la eficiencia y la confianza. Por ejemplo, la LCPEMyM se publicó originalmente en mayo del 2013 y las POBALINES en diciembre del mismo año (su última reforma se llevó a cabo en agosto de 2017). Asimismo, el Libro Décimo Segundo de la Obra Pública del Código Administrativo del Estado de México se publicó el 2 de septiembre del 2003.

A pesar de las reformas recientes, algunas importantes oportunidades de mejora incluyen las siguientes:

- Disposiciones específicas que permitan contratos marco y estrategias alternativas de contratación.
- Eliminar las limitantes a la participación de licitantes internacionales para permitir mayor competencia.
- Favorecer la contratación electrónica por encima de los procedimientos basados en papel.
- Permitir y aclarar el uso de diferentes criterios de adjudicación (por ejemplo, oferta económica más ventajosa, *Most Economically Advantageous Tender*, o MEAT por sus siglas en inglés).
- Actualizar la participación de testigos sociales en procedimientos de contratación.
- Permitir el uso de mecanismos alternativos (por ejemplo, arbitraje, conciliación, etcétera) para la resolución de controversias con el propósito de ahorrar tiempo y recursos al gobierno del estado en caso de inconformidad (entre 2016 y 2018 se presentaron 51 inconformidades).

Considerando estas oportunidades, el Estado de México debe llevar a cabo una revisión exhaustiva del marco normativo de la contratación pública. La evaluación de la reglamentación después de un periodo de implementación deberá centrarse en determinar si se obtuvieron los resultados establecidos en la intervención normativa. Este es el principal propósito del análisis retrospectivo, y su aplicación sistemática se propone en la *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria* de la OCDE de 2012. En las *Perspectivas de la OCDE sobre la Política Regulatoria 2015*, se proporciona un conjunto de criterios de evaluación que podría conformar la base del marco de análisis (véase el Recuadro 1.1) (OECD, 2015a).

Recuadro 1.1. Principios para el establecimiento de un marco de evaluación

Criterios generales

- Relevancia: ¿Los objetivos de política pública abordan los temas clave necesarios?
- Efectividad: ¿La política fue adecuada y clave para abordar exitosamente las necesidades percibidas, así como los problemas específicos que la intervención se propuso solucionar?
- Eficiencia: ¿Los resultados justifican los recursos invertidos?, o ¿los resultados podían haberse logrado con menos recursos? ¿Cuán coherentes y complementarias han sido las partes componentes de la intervención? ¿Hay lugar para la optimización?
- Utilidad: ¿En qué grado corresponden los resultados obtenidos a los objetivos establecidos?

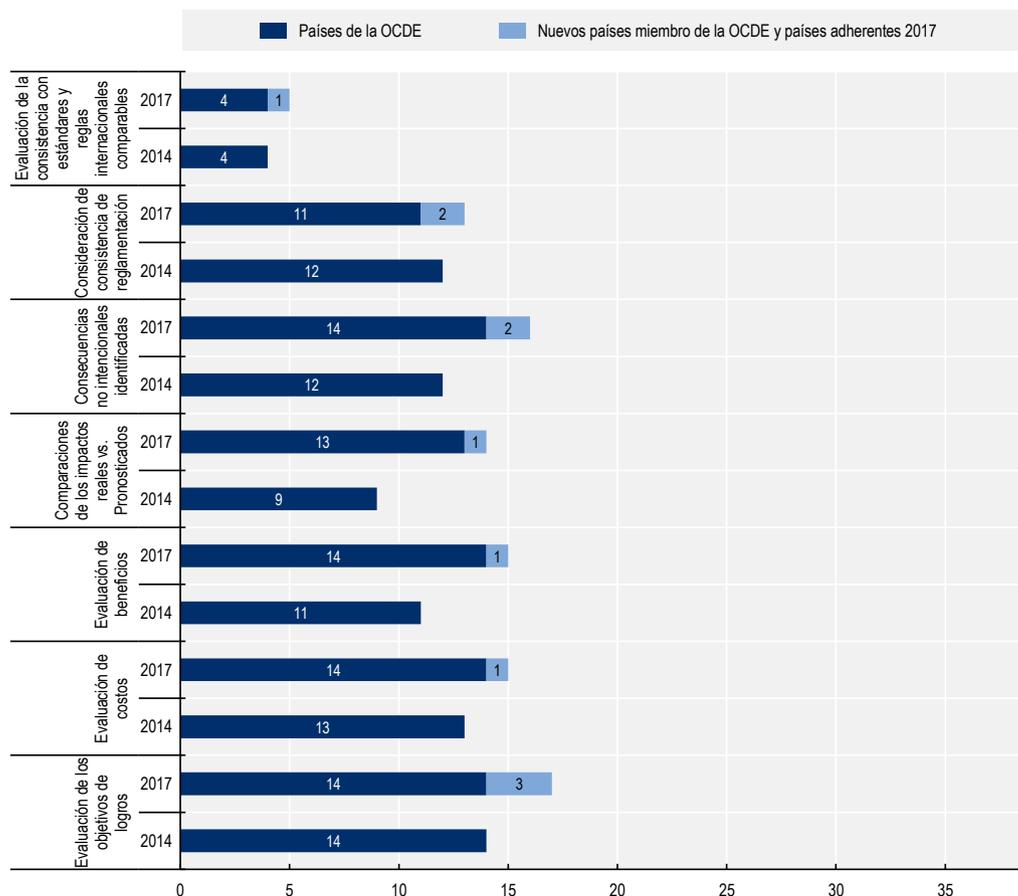
Criterios adicionales

- Transparencia: ¿Hubo publicidad adecuada? ¿La información estuvo disponible en un formato adecuado y con un nivel de detalle apropiado?
- Legitimidad: ¿Ha habido un efecto de adhesión?
- Equidad e inclusión: ¿Los efectos se distribuyeron de manera justa entre todos los actores involucrados? ¿Hubo suficiente esfuerzo para proporcionar acceso adecuado y equitativo a la información?
- Persistencia y sostenibilidad: ¿Cuáles son los efectos estructurales de la intervención de política pública? ¿Existe alguna relación de causa y efecto entre estos y la intervención de política pública? ¿Cuánto avance se ha logrado para alcanzar los objetivos de política pública?

Fuente: (OECD, 2015a).

Las metodologías utilizadas en los países miembros de la OCDE para evaluaciones regulatorias *ex post* generalmente están enfocadas en el logro de los objetivos de la política pública, las consecuencias no intencionales de una reglamentación, y la evaluación de costos y beneficios (véase la Gráfica 1.2).

Gráfica 1.2. Objetivos de la evaluación regulatoria ex post en países miembros de la OCDE y en países en vías de acceso a la organización



Notas: Los datos de los países de la OCDE se basan en la lista de los 34 países miembros en 2014 y la Unión Europea. Los datos relacionados con nuevos países miembros de la OCDE, y en vías de acceso en 2017, incluyen a Colombia, Costa Rica, Letonia y Lituania. Fuente: (OECD, 2018a).

Durante el proceso de revisión normativa, el Estado de México debe evitar la sobrerregulación. Existe un delicado equilibrio entre flexibilidad y control. Las faltas a la integridad recientes a nivel nacional y estatal en México han llevado a la falsa creencia de que, a mayor reglamentación, definitivamente habrá menor corrupción. A decir verdad, el actual enfoque duro, basado en el cumplimiento, ha quizás limitado la capacidad de los funcionarios de contratación para obtener valor por dinero. Al revisar el marco regulatorio, el Estado de México debe considerar las cargas regulatorias impuestas a los funcionarios de contratación. Posteriormente, debe buscar controles con indicadores claros para evaluar la efectividad de la reglamentación.

1.2.2. El Estado de México podría aplicar estándares de calidad regulatoria, en particular, la consulta pública y el análisis del impacto ex ante, al momento de introducir reformas a las normas de contratación

La *Recomendación sobre Contratación Pública 2015* de la OCDE, anima a los países adherentes a “elaborar, y seguir, un procedimiento normalizado para la introducción de cambios en el sistema de contratación pública. Dicho procedimiento deberá fomentar las consultas públicas, invitar a la formulación

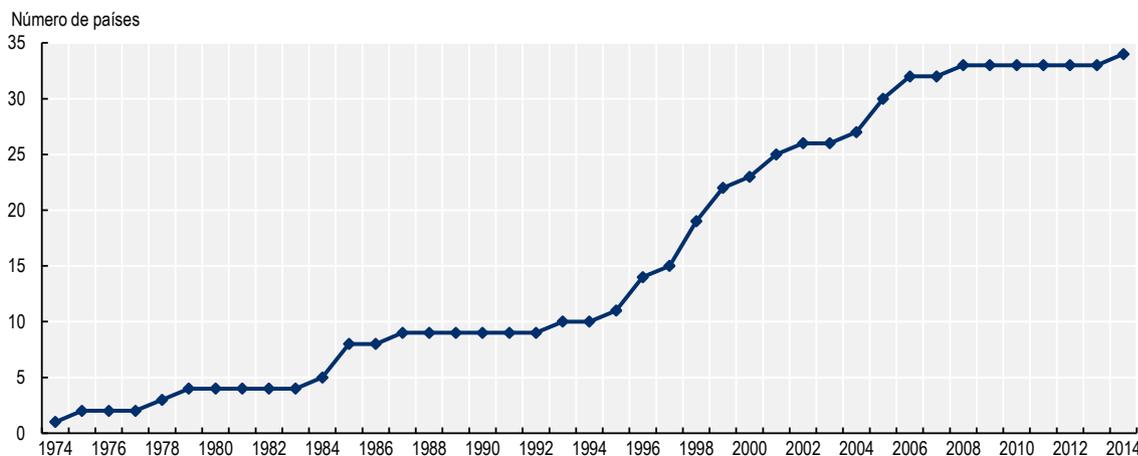
de comentarios por parte del sector privado y la sociedad civil, garantizar la publicación de los resultados de la fase de consultas y explicar las opciones elegidas, todo ello de modo transparente” (OECD, 2015b).

Además, la *Recomendación sobre Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE* propone a los adherentes: “Integrar el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) a las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos. Identificar claramente las metas de política pública, y evaluar si es necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas” (OECD, 2012).

Los estándares de calidad regulatoria pueden tener varios beneficios puesto que someten a los gobiernos a la disciplina de establecer reglas con base en evidencias. Antes que nada, los estándares ayudan a los gobiernos, en conjunto con los actores relevantes involucrados, a evaluar el alcance con que una reglamentación aborda el problema de política pública a tratar. También dan indicios a los gobiernos sobre consecuencias potenciales no intencionales, y las alternativas para mitigar riesgos y costos. En particular, la consulta pública puede generar aceptación de las reformas y, por lo tanto, facilitar el cumplimiento por parte de los públicos objetivo. En conjunto con el AIR, estos instrumentos proporcionan información sobre los efectos redistributivos de los costos y beneficios de la reglamentación, permitiendo una distribución más justa. Finalmente, los estándares de calidad regulatoria promueven la transparencia del proceso de establecimiento de normas y evitan la captura, manteniendo ante todo el interés público.

Los procesos *ex ante* de análisis para propuestas regulatorias, tales como el AIR, aplicados a nuevas reglamentaciones o a reformas de normas ya existentes, pueden respaldar la capacidad gubernamental de asegurar que la reglamentación sea eficiente y efectiva en un mundo cambiante y complejo. Tal y como se ilustra en la Gráfica 1.3, todos los países miembros de la OCDE han adoptado alguna forma de AIR, sin embargo, su implementación exitosa ha representado un reto en lo administrativo y técnico.

Gráfica 1.3. Tendencias en la adopción de AIR en países de la OCDE



Notas: Con base en datos de 36 países y de la Comisión Europea.

Fuente: Resultados de las encuestas de 2014 y 2017 sobre indicadores regulatorios.

Recuadro 1.2. La Recomendación sobre Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE respecto al AIR

- Adoptar prácticas de análisis de impacto *ex ante* que sean proporcionales a la trascendencia de la regulación e incluir análisis de costo-beneficio que tomen en cuenta el impacto de la regulación en el bienestar, sin dejar de lado los efectos económicos, sociales y medioambientales, incluidos los efectos distributivos en el tiempo, e identificar quién probablemente se beneficiará y quién asumirá los costos.
- Un requisito de las políticas de análisis *ex ante* debería ser identificar la necesidad de una política pública en específico y el objetivo de la regulación, tales como la corrección de una falla del mercado, o la necesidad de proteger los derechos de los ciudadanos que justifique el uso de la regulación.
- Las políticas de análisis *ex ante* deben contemplar formas alternas de abordar los objetivos de las políticas públicas, incluidas opciones regulatorias y no regulatorias para identificar y seleccionar el instrumento más adecuado o la combinación de instrumentos para alcanzar las metas de política. Siempre debe considerarse la opción de no actuar, o escenario de punto de partida. En la mayoría de los casos, el análisis *ex ante* deben identificar estrategias que probablemente arrojen el mayor beneficio neto para la sociedad, lo que abarca enfoques complementarios tales como la combinación de regulación, educación y estándares voluntarios.
- Cuando los proyectos de regulación tengan efectos significativos, el análisis *ex ante* de costos, beneficios y riesgos debe ser cuantitativa en la medida de lo posible. Los costos regulatorios incluyen los costos directos (administrativos, financieros y de capital) y los indirectos (costos de oportunidad), independientemente de que sean sufragados por las empresas, los ciudadanos o los gobiernos. Cuando sea pertinente, los análisis *ex ante* deben arrojar descripciones cualitativas de los impactos que sean difíciles o imposibles de cuantificar, tales como la equidad, la justicia y los efectos distributivos.
- En la medida de lo posible, el AIR debe ponerse a disposición del público, junto con la propuesta de regulación. El análisis debe prepararse de forma adecuada y en un periodo conveniente a fin de obtener retroalimentación de los actores interesados y apoyar la toma política de decisiones. Una buena práctica sería hacer uso del AIR como parte del proceso de consulta.
- Las políticas de análisis *ex ante* deben apuntar a que la regulación mejore, en vez de impedir, la competencia y el bienestar de los consumidores, y a que, en la medida en que las regulaciones que obedecen a beneficios de interés público puedan afectar el proceso competitivo, las autoridades exploren formas para limitar los efectos adversos y contrastarlos cuidadosamente con las supuestas ventajas de la regulación. Ello implica investigar si los objetivos de la regulación no se pueden alcanzar a través de medios menos restrictivos.
- Cuando lleven a cabo un análisis, los funcionarios deben:
 - Valorar los impactos económicos, sociales y medioambientales (en términos cuantitativos y monetarios, cuando sea posible), considerando los posibles efectos espaciales y de largo plazo;
 - Evaluar si mediante la adopción de instrumentos internacionales comunes se podrá hacer frente de manera eficaz a los problemas de política pública que se han identificado e impulsar la coherencia a nivel global, con una alteración mínima de los mercados nacionales e internacionales;

- Evaluar el impacto en las pequeñas y medianas empresas y demostrar de qué manera se minimizan los costos administrativos y de cumplimiento;
- El AIR debe contar con el apoyo de políticas claras, programas de capacitación, directrices y mecanismos de control de calidad para la recopilación y uso de datos. Debe integrarse en una etapa temprana de los procesos de desarrollo de políticas públicas, y ser respaldada dentro de las dependencias y en el centro del gobierno.

Fuente: (OECD, 2012).

La Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y sus Municipios requiere a las secretarías y organismos auxiliares estatales y municipales llevar a cabo el AIR cuando desarrollan nuevas reglamentaciones o reforman normas vigentes que suponen costos de cumplimiento para el sector privado. De acuerdo con el Artículo 42, los AIR deben incluir los siguientes elementos:

- Una exposición sucinta de las razones que generan la necesidad de crear nuevas reglamentaciones, o bien, reformarlas;
- alternativas que se tomaron en cuenta para arribar a la propuesta de crear o reformar las regulaciones de que se trate;
- problemas que la actual regulación genera y cómo el proyecto de nueva reglamentación o su reforma plantea resolverlos;
- posibles riesgos que se correrían de no emitir las reglas propuestas;
- fundamento jurídico que da sustento al proyecto y la congruencia de la reglamentación propuesta con el ordenamiento jurídico vigente;
- beneficios que generaría la reglamentación propuesta;
- identificación y descripción de los trámites eliminados, reformados y/o generados con la reglamentación propuesta;
- recursos para asegurar el cumplimiento con la reglamentación; y
- la descripción de los esfuerzos de consulta pública previa, llevados a cabo para generar la regulación o propuesta regulatoria, así como las opiniones de los particulares que hayan sido recabadas.

De la misma manera, el Artículo 45 establece que la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria (CEMER) debe publicar las propuestas regulatorias junto con sus AIR correspondientes, más todas las opiniones y comentarios expresados por los actores involucrados durante la consulta pública, cuya duración no debe ser menor a 20 días.

El enfoque establecido por ley está alineado con las prácticas internacionales respecto a los costos de cumplimiento para el sector privado. En efecto, las nuevas normas de contratación pública, o las reformas a las ya existentes, probablemente tendrán un impacto en este sector, en particular, en participantes potenciales en procesos de licitación. Sin embargo, aunque se considera que dichos procesos tienen un costo de cumplimiento para el sector privado, cuando del caso específico de las normas de contratación pública se trata, el Estado de México también puede considerar el costo potencial para el sector público en sí. Por ejemplo, una reforma para hacer obligatoria la tramitación electrónica del registro al padrón de proveedores, podría no tener costos para los licitantes, más bien generaría ahorros, pero seguramente implicaría costos directos para el gobierno en términos de mejorar el trámite actual. Por lo tanto, las buenas prácticas indican que, considerando los costos y beneficios potenciales para los sectores privado y público, el Estado de México debe aplicar estándares de calidad regulatoria a las nuevas normas de contratación o a las reformas a las ya existentes.

Con base en esta recomendación, las autoridades contratantes en general, y en particular la DGRM de la Secretaría de Finanzas, en su calidad de central de compras del gobierno del estado, deben trabajar en conjunto con la CEMER para desarrollar sus capacidades en la aplicación de estándares de calidad regulatoria. Por ejemplo, al establecer nuevas normas de contratación o llevar a cabo reformas de las ya existentes, la DGRM debe considerar pre-requisitos básicos para una buena consulta pública, tales como los previstos por la Comisión de Productividad de Australia (véase el Recuadro 1.3).

Recuadro 1.3. Pre-requisitos identificados por la Comisión de Productividad de Australia para un buen proceso de consulta

- Establecer los objetivos de la consulta. Los objetivos claros contribuyen a identificar el público objetivo y seleccionar el método adecuado de consulta para ayudar en el análisis.
- Los actores involucrados deben estar claramente identificados. Particularmente, el público objetivo puede ser más amplio que los afectados directamente, o aquellos que tienen algún interés conocido.
- Se puede necesitar el involucramiento de otras secretarías o agencias.
- Determinar los métodos de consulta.
- Considerar la naturaleza y la formulación de las preguntas incluidas en los documentos por escrito de una consulta.
- Gestionar los riesgos de la consulta. Pueden necesitarse acciones para mitigar riesgos tales como bajo nivel de participación, o una mala presentación de temas complejos que pueden ser demasiado difíciles de comprender.

Fuente: (OECD, 2008).

La DGRM también podría considerar las siguientes preguntas al prepararse para adoptar estándares de calidad regulatoria en las reformas a la contratación pública:

- ¿Cuándo debe aplicar, específicamente, el proceso estándar para consultar reformas a las normas de contratación con actores externos? Por ejemplo, cuando se emiten las nuevas reglas de contratación, o si se lleva a cabo una reforma a las ya existentes y esto implica costos para el sector público o el privado.
- ¿Quién estará a cargo del proceso estándar de calidad regulatoria para las reglas de contratación? Sería aconsejable designar una dirección específica para que funja como enlace con la CEMER y asuma este papel.
- ¿Qué tipo de reglas de contratación estarían sujetas al proceso de calidad regulatoria? Por ejemplo, ¿serían todas las que se emitirán relacionadas con la contratación, o solo las modificadas, con costos de cumplimiento para empresas y ciudadanos?
- ¿Qué tipo de análisis deben redactarse para lanzar propuestas regulatorias para la contratación?
- ¿Dónde y cuándo deben publicarse las propuestas regulatorias para la contratación y sus AIR o análisis? Por ejemplo, ¿en el sitio web de la Secretaría de Finanzas, o en un sitio creado especialmente para el proceso de calidad regulatoria?
- Considerando el requisito legal mínimo de 20 días, ¿cuánto tiempo debe durar una consulta pública? Por ejemplo, un periodo extendido de consulta podría ser adecuado para reformas mayores a la contratación.
- ¿Por qué medio o medios van a enviar sus comentarios los actores involucrados? Puede ser en línea, o en persona, incluyendo herramientas tecnológicas de información y comunicación para

las consultas. Por ejemplo, vía correo electrónico, en un sitio web gubernamental, mediante una plática virtual, o en redes sociales. La DGRM podría utilizar como modalidades de consulta grupos consultivos o comités de preparación; reuniones para consultas formales e informales con ciertos grupos; y grupos de enfoque.

- ¿Cómo y cuándo proporcionará la DGRM retroalimentación sobre los comentarios recibidos por parte de los actores involucrados?
- ¿Qué debe incluir un informe de consulta pública regulatoria? Idealmente, retroalimentación respecto de los comentarios recibidos, indicando la aportación considerada, las explicaciones sobre las opciones seleccionadas, y en caso de ser aplicable, la nueva versión de la propuesta regulatoria.
- ¿En dónde podrían encontrar el informe sobre la consulta pública regulatoria los actores involucrados? Podría ser en el sitio web de la Secretaría de Finanzas o en un sitio creado especialmente para el proceso de calidad regulatoria.
- ¿De qué manera la DGRM publicitará la(s) nueva(s) reglamentación(es) emitidas y la fecha de su entrada en vigor? Para informar a los actores pertinentes, sería aconsejable incluir en el proceso interno la obligación de diseñar una estrategia de comunicación para la nueva reglamentación de contratación que se va a emitir o reformar.

A pesar de que existen diferentes métodos para hacer una consulta sobre reglamentación de contratación pública, las buenas prácticas indican que deben ser incluyentes y permitir la retroalimentación de una amplia gama de actores. Alemania, por ejemplo, organiza tales procesos de consulta mediante comités de contratación pública (Véase el Recuadro 1.4).

Recuadro 1.4. Consulta para legislación sobre contratación pública en Alemania

Los comités de contratación pública son un elemento único del marco alemán de contratación pública. Estos órganos funcionan como foros para los actores involucrados a nivel federal, *Länder* y municipal para contribuir en la redacción de la legislación sobre contratación. Los miembros de los comités incluyen representantes del sector público (ministerios federales, ministerios a nivel *Länder* y asociaciones municipales o *Kommunale Spitzenverbände*), del sector privado, de las cámaras de la industria y del comercio, y de los sindicatos. El propósito principal de este enfoque basado en comités es recabar las preocupaciones de los diferentes actores involucrados. Mientras que el Ministerio Federal para Asuntos Económicos y Energía (BMW) es el principal órgano responsable del desarrollo de la política de contratación y de elaborar la legislación primaria en Alemania, los comités de contratación elaboran la legislación terciaria. Los comités de contratación han sido criticados por su falta de legitimidad democrática, sin embargo, han permitido la integración de intereses empresariales y de otros actores en las normativas aplicables a los contratos.

Fuente: (OECD, 2019).

Respecto al análisis de impacto *ex ante*, el Estado de México podría explorar un enfoque simplificado, más sencillo y fácil de implementar que un AIR completamente desarrollado, concentrándose en los impactos específicos que surgen de la reglamentación sobre contratación, como los generados para las pymes. Por ejemplo, la provincia de Columbia Británica (BC), en Canadá, adoptó una lista de comprobación de criterios regulatorios (*Regulatory Criteria Checklist*, RCC) que llegó a remplazar el AIR en 2001 e incorporó una perspectiva para pequeñas empresas en 2007. La Mesa de Pequeñas Empresas (*Small Business Roundtable*) buscó incorporar este importante sector puesto que la mayoría de las empresas en Columbia Británica encajan en esta categoría (aproximadamente 83%). Preguntas como ¿el beneficio para el gobierno o para actores externos compensa el incremento al costo para las pequeñas

empresas y aquellos que deben cumplir?, ¿se ha hecho un mapeo de procesos de negocios para optimizar los requisitos y reducir el tiempo necesario de cumplimiento para las pequeñas empresas?, ¿las pequeñas empresas han tenido la oportunidad de observar y comentar los requisitos propuestos?, ¿se ha reducido el tiempo necesario para el cumplimiento por parte de las pequeñas empresas?, y ¿el cumplimiento se puede llevar a cabo con los recursos existentes de las pequeñas empresas?, demuestran que las pequeñas empresas deben ser consideradas por los reguladores al momento de redactar e introducir nuevas reglas (García Villarreal, 2010).

Recuadro 1.5. Lista de comprobación de criterios regulatorios de Columbia Británica, Canadá

La RCC está compuesta por 11 diferentes categorías con sus preguntas respectivas:

A) La responsabilidad inversa está justificada:

- ¿El alcance del problema de política pública ha sido evaluado?
- ¿Es necesaria una intervención gubernamental para abordar el problema?

B) Análisis costo-beneficio:

- ¿El beneficio para el gobierno o para actores externos compensa el incremento al costo para las pequeñas empresas y aquellos que deben cumplir?

C) Análisis competitivo:

- ¿El impacto de los requisitos sobre la competitividad económica de Columbia Británica ha sido evaluado?
- ¿Los requisitos se han comparado con los de otras jurisdicciones relevantes?

D) Diseño simplificado:

- ¿Los requisitos evitan o eliminan la duplicidad o la superposición con requisitos del gobierno federal o local, o con aquellos de otras secretarías?
- ¿Se ha hecho un mapeo de procesos de negocios para simplificar los requisitos y reducir el tiempo necesario para el cumplimiento de las pequeñas empresas?

E) Principio de sustitución:

- ¿Se eliminará un requisito regulatorio por cada requisito regulatorio nuevo que sea agregado por la legislación o reglamentación?

F) Diseño basado en resultados:

- ¿El diseño refleja el compromiso del gobierno con requisitos regulatorios basados en resultados y utilicen evidencia científica?

G) Desarrollo transparente:

- ¿Los requisitos son transparentes para propósitos de fácil acceso, comprensión y cumplimiento?
- ¿Las pequeñas empresas han tenido la oportunidad de ver y comentar los requisitos propuestos?

H) Tiempos y costos de cumplimiento:

- ¿Se ha reducido el tiempo necesario para el cumplimiento de las pequeñas empresas?
- ¿El cumplimiento puede ocurrir con los recursos existentes de pequeñas empresas?

- ¿Se han establecido estándares de servicio gubernamentales?

I) Lenguaje claro:

- ¿Los requisitos están redactados en un lenguaje claro y de una manera que facilite el cumplimiento?

J) Comunicación sencilla:

- ¿Se comunicará este cambio?
- ¿Se puede describir en menos de una página?

K) Revisión de vigencia / Principio de vencimiento:

- ¿Se ha determinado una fecha para revisar los requisitos y asegurar una relevancia continua?
- ¿La legislación o reglamentación contiene una cláusula de vigencia respecto del vencimiento de los requisitos?

Fuente: Garcia Villarreal, 2010.

1.3. Coordinación y comunicación

1.3.1. El gobierno del Estado de México debe mejorar la coordinación y la comunicación del esquema centralizado de contratación concientizando sobre el papel que juega cada institución para lograr que tenga éxito

Un defecto común de los sistemas centralizados de contratación, en particular de los emergentes, es la falta de una definición clara de roles, situación que merma la coordinación, no solamente para la central de compras, sino para todos los actores involucrados, incluyendo los usuarios. Sin papeles claros y cada institución asumiendo su responsabilidad para tener éxito, el esquema puede convertirse en un “juego de culpar al otro” donde los usuarios culpan a la central de compras por no responder y ser lenta, la central de compras culpa a los usuarios de entregar expedientes incompletos o información errónea, la tesorería (la unidad que paga a los proveedores) culpa a la central de compras por recibir carpetas incompletas al momento de procesar pagos, y la central de compras culpa a la tesorería de exceso de formalidad, etcétera. Al final, son los ciudadanos que necesitan los servicios públicos quienes sufren por tal falta de coordinación, al igual que los proveedores porque no reciben sus pagos a tiempo.

Por lo tanto, el gobierno del Estado de México debe reforzar la idea de que el esquema centralizado solo tendrá éxito y producirá los beneficios buscados si todas las partes asumen sus responsabilidades. Actualmente, no existen muchos mecanismos de coordinación que promuevan esta concientización. Uno de ellos, descrito anteriormente, consiste en celebrar las reuniones entre la Secretaría de Finanzas y los coordinadores administrativos de las secretarías y organismos auxiliares.

Otro mecanismo de coordinación y consistencia de actividades de contratación son los dictámenes sobre especificaciones de bienes y servicios en particular. Estos instrumentos se administran desde una oficina central para promover la consistencia en la adquisición de bienes y servicios en toda la administración pública. El siguiente cuadro indica qué bienes y servicios están sujetos a tales dictámenes y cuáles oficinas centrales están a cargo. Las secretarías y organismos auxiliares que adquieran tales bienes y servicios directamente deben obtener primero un dictamen del área correspondiente.

Tabla 1.2. Bienes y servicios sujetos a dictámenes de aprobación ex ante y áreas centrales a cargo

| Área técnica | Bienes y servicios |
|--|--|
| Secretaría de Seguridad | Vehículos, equipo de seguridad y tecnología, equipo de telecomunicaciones |
| Sistema Estatal de Informática (SEI) | Computadoras, software y servicios relacionados |
| Dirección de Normatividad y Control Patrimonial de la Secretaría de Finanzas | Mobiliario, equipo, maquinaria industrial y de agricultura, equipo vehicular y de transporte |
| Secretaría de Educación | Impresión y preparación de publicaciones oficiales |
| Comunicación Social | Bienes que usen la marca institucional o corporativa |
| Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM) | Bienes que contengan información geográfica, estadística o catastral |
| Secretaría de Salud | Equipo médico, herramientas y mobiliario, y equipo auxiliar de diagnóstico |

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas.

En promedio, se procesan 16 dictámenes al mes. Una vez emitidos por el área correspondiente, la DGRM los revisa de manera cuantitativa.

Otro mecanismo de coordinación y comunicación son los Comités de Adquisiciones y Servicios (CAS). Estos comités son cuerpos colegiados que apoyan a la Secretaría de Finanzas y a otras instituciones para la integración de los procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios. A diferencia del régimen federal, donde la función principal de los CAS es revisar y aprobar excepciones a la licitación pública, en el Estado de México tienen las siguientes funciones, con base en la LCPEMyM y sus lineamientos:

- Participar en los procesos de licitación, invitación restringida y adjudicación directa, incluidos los que tengan que desahogarse bajo la modalidad de subasta inversa, hasta dejarlos en estado de dictar el fallo correspondiente;
- emitir los dictámenes de adjudicación;
- dictaminar sobre la procedencia de los casos de excepción al procedimiento de licitación pública;
- analizar y evaluar las propuestas técnicas y económicas presentadas dentro del procedimiento de adquisición;
- solicitar asistencia técnica, cuando así se requiera, a las cámaras de comercio, de industria, de servicios o de las confederaciones que las agrupan, colegios profesionales, instituciones de investigación, o entidades similares;
- implementar acciones que considere necesarias para el mejoramiento del procedimiento de adquisición; y
- crear subcomités y grupos de trabajo de orden administrativo y técnico que considere necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Los miembros de los CAS establecidos en la Secretaría de Finanzas son los siguientes:

- El titular del área a cargo de la administración de las contrataciones de la administración central, es decir la DGRM;
- un representante del área financiera de la Secretaría;
- un representante de cada dependencia o unidad administrativa interesada en la adquisición de los bienes o contratación del servicio;
- un representante de la Consejería Jurídica¹;
- un representante del Órgano Interno de Control (OIC); y
- un secretario ejecutivo, nombrado por el presidente del CAS, en este caso, el titular de la DGRM.

La membresía de los CAS de organismos auxiliares es similar al de la Secretaría de Finanzas. En estos organismos auxiliares, en lugar de la DGRM, preside el titular de la Coordinación Administrativa, y también se incluye a los representantes de las unidades financiera y jurídica, del OIC, y de la unidad usuaria (por ejemplo, la unidad que solicita la adquisición).

A pesar de la existencia de los mecanismos anteriormente descritos (reuniones *ad hoc* de la Secretaría de Finanzas con coordinadores administrativos, aprobación *ex ante* de dictámenes, y los CAS) para facilitar la coordinación y la comunicación, todos tienen funciones limitadas que no siempre están claramente ligadas al manejo estratégico del esquema centralizado de contratación.

El Estado de México se beneficiaría de la creación de un grupo de alto nivel (por ejemplo, un grupo intersecretarial, un comité, etcétera) para involucrar a todos los actores relevantes en el manejo estratégico del esquema centralizado de contratación, desarrollar apropiación, comunicar los beneficios, y asignar roles claros a desempeñar para lograr los objetivos de todo el gobierno. Este grupo de alto nivel podría trabajar mediante comités técnicos al involucrar personal operativo e incluso a actores externos (por ejemplo, proveedores), para abordar las principales preocupaciones, reformas y retos relacionados con el esquema centralizado de contratación. Estos mecanismos reiterarían la idea de que el éxito de la contratación centralizada recae no solo en la Secretaría de Finanzas, sino también en el compromiso de todos los actores involucrados. Asimismo, promoverían una nueva percepción de la contratación pública como actividad estratégica para el logro de objetivos de política pública, más allá de ser una mera función administrativa.

1.4. Enfoques actuales sobre el involucramiento con los mercados

El involucramiento con los mercados se refiere a un proceso que permite, en todas las fases del ciclo de contratación, que los contratantes públicos comuniquen las necesidades institucionales y los requerimientos a los proveedores, discutan de manera abierta y transparente posibles soluciones, promuevan la innovación en el diseño y la oferta de las mismas, y entiendan la capacidad, el potencial y las tendencias del mercado. Los gobiernos, y particularmente las centrales de compras, deben tener una comprensión robusta del tamaño, la composición y la naturaleza de sus mercados de suministros, estando siempre al tanto de cambios e ideas, así como de tecnologías emergentes que puedan contribuir a obtener mejores resultados.

El involucramiento con los mercados no solo puede complementar la investigación y el análisis de mercado o proporcionar una mejor perspectiva de las tendencias del mismo, sino también traer múltiples beneficios, tales como (Oficina de Contratación Gubernamental de Nueva Zelanda, 2015):

- Recopilación de información sobre la estructura y las operaciones del mercado;
- permitir que el mercado comprenda mejor las necesidades del gobierno;
- permitir que los contratantes públicos discutan acerca de los resultados necesarios y obtengan retroalimentación respecto a sus requerimientos para poder informar sobre el desarrollo de las especificaciones y así evitar limitar la competencia potencial;
- permitir que los contratantes públicos puedan probar la factibilidad de sus necesidades en comparación con la disponibilidad y la capacidad del mercado;
- abrir discusiones acerca del desarrollo o la optimización de soluciones para cubrir las necesidades del gobierno;
- otorgar oportunidades para que los proveedores se asocien con el propósito de proporcionar soluciones optimizadas;
- permitir discusiones sobre cómo presentar requerimientos gubernamentales para mantener las oportunidades de contratación atractivas para el mercado;

- crear interés en las oportunidades que ofrece el gobierno y permitir la participación de pymes;
- recabar información sobre riesgos; y
- facilitar la planeación de las contrataciones y generar un enfoque óptimo de la estrategia de mercado.

Por otro lado, el involucramiento con el mercado podría implicar riesgos específicos en caso de ejecutarse erróneamente, como por ejemplo (Oficina de Contratación Gubernamental de Nueva Zelanda, 2015):

- proporcionar ventajas indebidas a uno o varios proveedores;
- fomentar acusaciones de favoritismo por parte de proveedores no exitosos;
- casarse con una solución específica desde una fase temprana;
- no lograr proteger la propiedad intelectual y la información comercialmente sensible;
- involucrarse con el mercado de forma que algunos proveedores se encuentren en desventaja (por ejemplo, las pymes);
- crear expectativas poco realistas en el mercado o ante proveedores específicos;
- revelar problemas de confianza como resultado de faltas a la integridad y alejar a proveedores potenciales de la participación en oportunidades de contratación gubernamental; y
- crear oportunidades para comportamiento colusorio de los proveedores.

1.4.1. El Comité Coordinador del SAEMM, la Secretaría de Finanzas y la SECOGEM deben aspirar al desarrollo de un marco para un involucramiento con los mercados que genere los beneficios de tales prácticas, al mismo tiempo que mitigue los riesgos, particularmente a la integridad

La OCDE ha concluido que el supuesto de que un mayor control inevitablemente llevará a menos faltas a la integridad es bastante común en el contexto de México (OECD, 2018b). Las malas experiencias pasadas, particularmente respecto a la contratación pública, han llevado a los servidores públicos a creer que se necesita más control para prevenir faltas a la integridad. Esto ha creado un ambiente donde los funcionarios de contratación pública privilegian el cumplimiento por encima de las consideraciones sobre valor por el dinero, mermando así la innovación y prácticas como el involucramiento con los mercados.

Es cierto que el involucramiento con los mercados implica riesgos, tal y como se concedió anteriormente, pero esto no debe evitar que el Estado de México considere sus beneficios mientras aplica acciones específicas para mitigar los riesgos. Actualmente, el gobierno estatal no cuenta con una estrategia integral para involucrar al mercado más allá de la publicación de planes anuales de adquisiciones y la investigación de mercado realizada por la Secretaría de Finanzas. Las juntas de aclaraciones, a pesar de ser comunes, no son obligatorias (como lo son bajo la reglamentación federal).

El involucramiento con el mercado puede suceder en cualquier momento durante el ciclo de contratación; por su parte, la Secretaría de Finanzas y la SECOGEM deben considerar el desarrollo de un marco para tal estrategia (por ejemplo, reglas, lineamientos, etcétera). Algunas de las formas específicas de involucramiento quedan ilustradas en la siguiente tabla.

Tabla 1.3. Alternativas de involucramiento con los mercados durante el ciclo de contratación pública

| Pre-licitación | Licitación | Post-licitación |
|---|--|--|
| Planes anuales de adquisiciones | Informar a los proveedores que concursaron para una licitación | Retroalimentar a proveedores |
| Ferias comerciales | Juntas de aclaraciones (en sitio o virtuales) | Notificación de adjudicación de contrato |
| Eventos para “conocer al comprador” | | Gestión de contratos y proveedores |
| Eventos de demostración | | Gestión estratégica de proveedores |
| Reuniones con los gremios de la industria y las cámaras empresariales | | |
| Reunirse con un grupo de proveedores o con un proveedor individual | | |
| Reuniones informativas pre-licitación con proveedores potenciales | | |
| Talleres de trabajo con la industria | | |

Fuente: Oficina de Contratación Gubernamental de Nueva Zelanda, 2015.

Existen algunas alternativas específicas fáciles de implementar para el Estado de México con el propósito de promover el interés en la contratación gubernamental e incrementar la cantidad promedio de licitantes que, tal y como se mencionó a lo largo de este informe, es particularmente baja. Por ejemplo, los planes anuales de adquisiciones de dependencias y organismos auxiliares podrían ser más específicos y publicarse en el sitio web del sistema de compras del Estado de México (COMPRAMEX) siguiendo formatos abiertos, lo cual permitiría la reutilización de datos. La Secretaría de Finanzas podría organizar eventos para “conocer al comprador” o una *Expo Compras de Gobierno*, durante la cual puede comunicar diferentes necesidades (y no un contrato específico) a proveedores potenciales, y estos, a su vez proporcionar información sobre sus productos y servicios, y presentar sus soluciones (“demostración”). Asimismo, se podría organizar talleres para capacitar a proveedores en la preparación de propuestas de licitación y evitar casos de descalificación por no cumplir con las formalidades (por ejemplo, un documento o una firma faltante) (véase el Recuadro 1.6).

Recuadro 1.6. Métodos de involucramiento con el mercado en la fase de pre-licitación

- **Ferias comerciales:** Una feria comercial (o expo) es un evento que permite a los proveedores de una industria específica presentar y demostrar sus últimos productos y servicios, así como analizar las tendencias y oportunidades más recientes del mercado.
- **Conoce al comprador / conoce al proveedor:** Es un evento en el que varios compradores potenciales se reúnen con varios posibles proveedores. No se trata de lograr un trato o adjudicar un contrato, sino de promover una situación mediante la cual los compradores comuniquen sus necesidades, los proveedores proporcionen información acerca de sus productos y servicios, y se creen o fortalezcan redes y cadenas de suministro.
- **Soluciones de demostración:** Cuando una agencia tiene idea de lo que quiere adquirir, puede organizar un evento de demostración para que los proveedores potenciales presenten sus soluciones. Se les pueden pedir puntos de vista respecto a los requerimientos de la agencia, incluso que aprecien si son factibles o no, y cómo se podrían atender.
- **Reunirse con órganos de la industria:** Reunirse con órganos de la industria y grupos representativos permite a la agencia comunicar sus necesidades, y a los representantes de dicha industria, explicar el funcionamiento de la misma, presentar posibles soluciones y proporcionar información de contacto de proveedores relevantes.

Fuente: Oficina de Contratación Gubernamental de Nueva Zelanda (2015).

En la fase post-licitatoria, las reuniones de retroalimentación (*debriefing*) con licitantes responden a una alternativa muy utilizada en países de la OCDE. Los licitantes que no hayan tenido éxito quisieran saber por qué sus ofertas fallaron, sin embargo, actualmente no tienen forma de obtener retroalimentación. La cantidad de información que se puede compartir varía dependiendo de las circunstancias del contrato específico; sin embargo, las entidades contratantes podrían indicar, de manera general, las razones por las cuales los licitantes fueron rechazados con base en los costos y en su clasificación en la lista de ofertas. Esta alternativa, en conjunto con los talleres propuestos anteriormente, podrían ser útiles para motivar a los proveedores a seguir participando en licitaciones gubernamentales y con perspectivas crecientes de éxito.

La implementación de reuniones de retroalimentación adecuadas con proveedores proporciona una valiosa oportunidad para que ambas partes se beneficien del proceso de contratación. Las reuniones de retroalimentación verbales pueden mejorar las relaciones con proveedores, al igual que la calidad de sus propuestas, mientras se proporciona información valiosa para ambas partes. Una reunión de retroalimentación puede incluso estar disponible para un licitante que haya tenido éxito como un primer paso para establecer una relación de trabajo sana, y un precedente para futuras interacciones constructivas. Sin embargo, las reuniones de retroalimentación verbales deben usarse cautelosamente, para lo cual, requieren operarse con base en un marco claro para reducir cualquier riesgo o costo asociado.

Recuadro 1.7. Los beneficios de las reuniones de retroalimentación

Las reuniones de retroalimentación benefician a los licitantes porque:

- Ayudan a repensar su enfoque para que sus futuras propuestas de licitación sean más exitosas;
- ofrecen orientación dirigida a empresas nuevas o pequeñas para mejorar sus oportunidades de hacer negocios con el sector público;
- proporcionan certidumbre respecto al proceso y a las contribuciones o el papel de los proveedores; y
- proporcionan una mejor comprensión sobre las diferencias en la contratación entre el sector público y el sector privado.

Las reuniones de retroalimentación pueden ayudar al Estado de México a:

- Identificar maneras de mejorar los procesos subsecuentes de compra, incluyendo las comunicaciones asociadas;
- asegurarse de que las mejores prácticas y la orientación estén actualizadas para reflejar los temas relevantes que han sido subrayados;
- promover mejores propuestas por parte de los proveedores en el futuro;
- entender más la forma de pensar de ese segmento del mercado, incrementando la inteligencia de mercado de la institución;
- establecer una reputación como comprador justo, ético y abierto, con el que los proveedores van a querer hacer negocio en el futuro; y
- reducir potencialmente la cantidad de inconformidades.

Fuente: (OECD, 2018b).

Tal y como se mencionó anteriormente, un marco integral para involucrarse con los mercados también debe abordar los riesgos inherentes. El Protocolo ya proporciona algunas medidas para mitigar los riesgos relacionados con la integridad al requerir a los funcionarios de contratación pública reunirse con particulares únicamente en oficinas oficiales con la presencia de un representante del OIC, y favorecer la

comunicación escrita. Sin embargo, en su estado actual, el Protocolo puede mermar las actividades de involucramiento con los mercados. Por lo tanto, el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (SAEMM), como institución facultada para emitir el Protocolo, en coordinación con la Secretaría de Finanzas y la SECOGEM, debe buscar un marco que proporcione un mejor equilibrio entre el control y la posibilidad de involucrarse. La forma de abordar este equilibrio puede depender de las acciones específicas de involucramiento con los mercados que se lleven a cabo, pero, por ejemplo, podría ser necesaria una reforma del marco regulatorio (incluyendo el Protocolo) para permitir que los funcionarios de contratación se reúnan con cámaras empresariales, efectúen talleres, o reuniones de retroalimentación con proveedores que no hayan tenido éxito. De hecho, durante las entrevistas para recopilar información, servidores públicos del Estado de México expresaron que las reuniones de retroalimentación con proveedores, por ejemplo, podrían implicar transgresiones al Protocolo. Por supuesto, debe haber protocolos y reglas para involucrarse con base en los principios de equidad (por ejemplo, proporcionando la misma información a todos los proveedores, permitiendo el acceso equitativo, y dando a todos los proveedores el mismo trato), imparcialidad, apertura y transparencia.

Con cualquiera de las alternativas de involucramiento, será importante hacer del proceso algo claro para todos los proveedores, gestionar sus expectativas, y comunicar los valores que el gobierno busca al involucrarse con los mercados. El elaborar un registro de reuniones también promueve la transparencia del proceso.

Además, el Capítulo 4 aborda recomendaciones que promoverían la mitigación de los riesgos del involucramiento con el mercado, tales como fomentar el razonamiento ético por parte de los funcionarios de contratación y asociarse con la comunidad empresarial para promover la agenda en pro de la integridad empresarial. Por ejemplo, esta última recomendación es necesaria para prevenir acuerdos colusorios entre proveedores potenciales. Efectivamente, algunas de las alternativas de involucramiento con el mercado podrían proporcionar oportunidades a proveedores potenciales para que se conozcan entre ellos y lleven a cabo comportamientos colusorios.

Propuestas de acción

El Estado de México se ha comprometido con un esquema centralizado de contratación cuya gobernanza está compuesta por una amplia variedad de actores. Sin embargo, el alcance limitado de la centralización lograda hasta el momento indica que aún hay mucho lugar para eficiencias adicionales que se podrían promover a través de una revisión del marco regulatorio y una mejor coordinación y comunicación. Las siguientes recomendaciones buscan contribuir al logro de estos objetivos.

Estructura y gobernanza de la contratación

El Gobierno del Estado de México debe ser capaz de demostrar el valor agregado del esquema centralizado de contratación (así como de otras estrategias y herramientas a implementarse en el futuro) ante los diferentes actores involucrados.

- La Secretaría de Finanzas debe identificar claramente cuál será su valor agregado y diseñar una estrategia para desarrollarlo y comunicarlo.
- El gobierno del estado debe ser más proactivo al comunicar los beneficios potenciales del esquema centralizado a las áreas de usuarios y otros actores involucrados, incluyendo proveedores, cámaras empresariales, municipios y público en general. Esto se puede hacer mediante un informe anual (o inclusive mediante informes periódicos durante el año).

El marco normativo para contratación pública

El Estado de México debe permitir una revisión del marco normativo de la contratación pública para mejorarlo e incorporar innovaciones que podrían fomentar mayor eficiencia y confianza.

- El Estado de México debe llevar a cabo una revisión integral del marco normativo para la contratación pública con base en un conjunto de criterios de evaluación, los cuales podrían sentar las bases de un marco de análisis.

El Estado de México puede aplicar estándares de calidad regulatoria, particularmente la consulta pública y los análisis de impacto *ex ante*, al llevar a cabo reformas a la reglamentación de contratación, ya sea como consecuencia de la revisión propuesta anteriormente o de otras iniciativas de mejora.

- Incluso si se determina que los procesos regulatorios no tienen costos de cumplimiento para el sector privado, respecto al caso específico de las reglas de contratación pública, el Estado de México también puede considerar los costos potenciales para el sector público en sí y requerir la aplicación de herramientas de calidad regulatoria.
- Las autoridades contratantes en general, y particularmente la DGRM de la Secretaría de Finanzas, en su calidad de central de compras del gobierno del estado, deben trabajar en conjunto con la CEMER para desarrollar sus capacidades para aplicar estándares de calidad regulatoria.
- En relación con el análisis de impacto *ex ante* de regulaciones sobre contratación pública, el Estado de México puede explorar un enfoque simplificado, más sencillo y fácil de implementar que un AIR completamente desarrollado, enfocándose en impactos específicos que surgen de la reglamentación de contratación, como sobre las pymes.

Coordinación y comunicación

El gobierno del Estado de México debe mejorar la coordinación y la comunicación del esquema centralizado de contratación para crear conciencia del papel de cada institución en su éxito.

- El gobierno del Estado de México debe reforzar la idea de que el esquema centralizado será exitoso y aportará los beneficios deseados únicamente si todas las partes asumen sus responsabilidades.
- El Estado de México se beneficiaría de la creación de un grupo de alto nivel (por ejemplo, un grupo interministerial, un comité, etcétera.) para involucrar a todos los actores relevantes en el manejo estratégico del esquema centralizado de contratación, desarrollar apropiación, comunicar los beneficios y designar roles claros para lograr los objetivos de todo el gobierno.

Enfoques actuales de involucramiento con el mercado

El Comité Coordinador del SAEMM, la Secretaría de Finanzas y la SECOGEM, deben aspirar al desarrollo de un marco de involucramiento con los mercados que genere los beneficios de dichas prácticas al mismo tiempo que mitigue los riesgos, en particular los de integridad.

- Existen algunas alternativas específicas en la fase de pre-licitación que podrían ser relativamente fáciles de implementar por parte del Estado de México con el propósito de fomentar el interés en la contratación gubernamental e incrementar la cantidad promedio de licitantes.
- El Comité Coordinador del SAEMM, la Secretaría de Finanzas y la SECOGEM deben establecer un marco para alcanzar un mayor equilibrio entre el control y la posibilidad de involucrarse. Esto implica analizar cualquier reforma regulatoria necesaria para aplicar métodos específicos de involucramiento, como lo serían las reuniones de retroalimentación con los licitantes.
- Hacer que el proceso de involucramiento con los mercados quede claro para todos los proveedores, gestionar sus expectativas y comunicar los valores con base en los que se involucra el gobierno, incluyendo las reglas y protocolos de integridad.

Referencias

- García Villarreal, J. (2010), "Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 18, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5kmh2r7qpstj-en>. [8]
- New Zealand Government Procurement Branch (2015), *Constructive Market Engagement: A guide to engaging effectively with suppliers*, <http://www.procurement.govt.nz>. [9]
- OECD (2019), *Public Procurement in Germany: Strategic Dimensions for Well-being and Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1db30826-en>. [7]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [3]
- OECD (2018), *Public Procurement in Nuevo León, Mexico: Promoting Efficiency through Centralisation and Professionalisation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264288225-en>. [10]

- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, [4]
<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 28 May 2018).
- OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, [2]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
- OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, [1]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, [5]
<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/49990817.pdf>.
- OECD (2008), *Building an institutional framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for policy makers*, OECD Publishing, <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf>. [6]

Notas

¹ Aunque la LCPEMyM establece que la Consejería Jurídica participa en el CAS, esta oficina ya no existe, sus funciones fueron asumidas por la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos.

2 Aprovechar la contratación electrónica para aumentar la eficiencia y la transparencia de la contratación pública

Este capítulo se enfoca en el análisis del sistema electrónico de contratación del Estado de México: COMPRAMEX. La contratación electrónica contribuye al aumento de la eficiencia y la transparencia de los procedimientos de contratación pública. Desde 2013, cuando se promulgó la Ley de Contratación Pública para promover la agenda de contratación electrónica, el COMPRAMEX no ha logrado avances significativos. En este capítulo se analizan las funciones actuales del COMPRAMEX desde una perspectiva de eficiencia. De igual manera, se revisa el alcance de la contribución del COMPRAMEX al aumento de la transparencia mediante la publicación de información relacionada con la contratación pública en términos de cobertura, calidad y facilidad de uso. Posteriormente, el capítulo aborda los cinco elementos clave que el Estado de México debe tomar en cuenta para implementar exitosamente la reforma de la contratación electrónica: liderazgo institucional, involucramiento de las partes, funcionalidad técnica, gobernanza y desarrollo de capacidades. El capítulo proporcionará recomendaciones y una hoja de ruta sobre cómo transformar al COMPRAMEX en un sistema electrónico de contratación más integral, transaccional, interconectado y transparente con datos reutilizables y entendibles.

Los países han aprovechado crecientemente las tecnologías digitales para lograr mejores resultados y proporcionar servicios de manera más efectiva y eficiente. La contratación electrónica se refiere a la integración de dichas tecnologías para reemplazar o rediseñar procedimientos basados en papel a lo largo del proceso de contratación (OECD, 2015^[1]). Se trata de una herramienta efectiva para asegurar eficiencia y transparencia en los procesos de contratación pública. Efectivamente, la *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública* de la OCDE hace un llamado a los países a mejorar sus sistemas de contratación pública a través del uso de tecnologías digitales para apoyar las innovaciones apropiadas con la contratación electrónica durante todo el ciclo de contratación.

La contratación electrónica puede aumentar de forma significativa la eficiencia de los procedimientos de contratación pública al eliminar procesos basados en papel, los cuales implican pesadas cargas administrativas. Una reducción de estas estimula una mayor competencia en la contratación pública y rinde mejores resultados (menores precios y mejor calidad). Por ejemplo, los países europeos que migraron hacia la contratación electrónica reportaron ahorros de entre 5% y 20% desde 2016 (Comisión Europea, 2016^[2]).

Además, los sistemas electrónicos de contratación permiten a los gobiernos aumentar la transparencia de las actividades de contratación pública y recabar datos consistentes, actualizados y confiables. La transparencia lleva a obtener la confianza de los ciudadanos y a lograr una mayor rendición de cuentas.

La contratación electrónica también promueve la integridad en los procesos de contratación al aumentar la rastreabilidad y fortalecer los controles internos que facilitan la detección de faltas a la integridad. De la misma forma, reduce las oportunidades de corrupción al evitar contactos innecesarios entre posibles proveedores y servidores públicos durante el proceso de licitación (OECD, 2016^[3]).

En 2013, el Estado de México promulgó la *Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios* (LCPEMyM). Esta ley tiene como principal objetivo facilitar la digitalización de los procedimientos de contratación pública mediante una introducción gradual del sistema electrónico de contratación del Estado de México: COMPRAMEX. Sin embargo, la reforma para introducir el COMPRAMEX no ha logrado avances destacables. El Estado de México nunca ha llevado a cabo modalidades electrónicas utilizando el sistema COMPRAMEX debido a las funciones transaccionales limitadas del mismo, como la falta de una función de entrega electrónica de documentos. Por lo tanto, todos los procesos de licitación en el Estado de México se llevan a cabo todavía en papel.

Bajo las restricciones fiscales actuales, el Estado de México necesita enfocarse en el uso eficiente de fondos públicos. Por lo tanto, la contratación electrónica podría posicionarse como una de las medidas para abordar esta situación haciendo el proceso de contratación pública más eficiente y transparente. Actualmente, el Estado de México tiene un plan de reforma para actualizar el sistema COMPRAMEX a finales de 2020, buscando un mayor alcance de sistemas transaccionales, sin embargo, no existen hojas de ruta claras para implementarla. El ambiente actual podría ser una fuerza impulsora para que el Estado de México realice un fuerte compromiso institucional para promover la reforma sobre la contratación electrónica, estancada desde los cambios al marco normativo para la contratación electrónica en 2013.

Este capítulo comenzará con un análisis del estado actual del COMPRAMEX como herramienta para aumentar la eficiencia y la transparencia en el sistema de contratación pública. Recalca que la reforma del COMPRAMEX no ha logrado un avance significativo desde 2013 a pesar de los requisitos regulatorios de la LCPEMyM. Posteriormente, el capítulo abordará los cinco elementos clave que el Estado de México debe tomar en cuenta para la implementación exitosa de la reforma a la contratación electrónica: liderazgo institucional, involucramiento de las partes, funcionalidad técnica, gobernanza y desarrollo de capacidades. Finalmente, el capítulo proporciona una hoja de ruta sobre cómo transformar el sistema COMPRAMEX en un sistema electrónico de contratación más integral, transaccional, interconectado y transparente.

Recuadro 2.1. Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE: contratación electrónica

VIII. 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 la gestión de estos, procurando ahorros en los costos e integrando la información correspondiente a las esferas de la contratación pública y las finanzas públicas.
- ii) Procurarse herramientas avanzadas de contratación electrónica que sean modulares, flexibles, expandibles 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, ser 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: (OECD, 2015^[11])

2.1. Digitalizar los procesos de contratación para mejorar la eficiencia

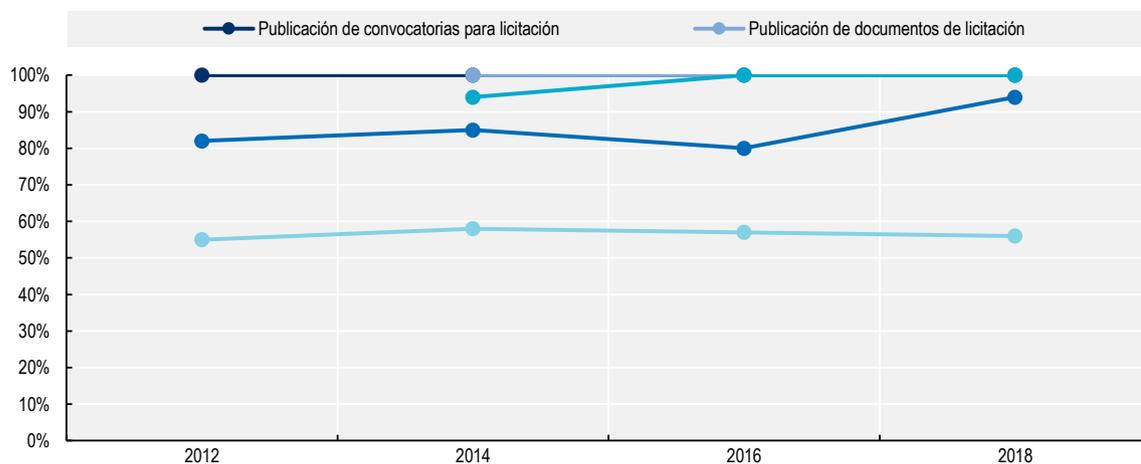
2.1.1. La reforma del sistema COMPRAMEX no ha logrado avances importantes desde 2013, a pesar de los requisitos regulatorios. Para aumentar la eficiencia, el Estado de México debe digitalizar el ciclo de contratación mediante la implementación de funcionalidades alineadas con los requisitos regulatorios

Los sistemas electrónicos de contratación aumentan la eficiencia en la contratación pública mediante la estandarización, la simplificación y la integración de procesos, y permiten obtener un mayor valor por el dinero en cuanto a la utilización de recursos. La contratación electrónica puede aumentar la competencia en el mercado, por lo tanto, reduciendo los precios pagados por el gobierno, lo que podría generar rendimientos de entre 5% y 25% de ahorros en costos (Banco Asiático de Desarrollo, 2004^[5]).

Al reconocer los beneficios de la contratación electrónica en relación con el aumento de la eficiencia en los procesos de contratación, los países de la OCDE han ampliado gradualmente las funcionalidades de los sistemas electrónicos para pasar, de plataformas que proporcionan información sobre contratación, a sistemas más transaccionales.

La Gráfica 2.1 muestra la evolución de las funcionalidades de los sistemas electrónicos de los países de la OCDE de 2012 a 2018. Todos los países de la OCDE publican las bases de licitación desde 2012, proporcionan documentos de licitación desde 2014, y llevan a cabo notificaciones de adjudicación desde 2016 dentro de sus sistemas electrónicos de contratación. Un 82% de ellos ya había implementado la entrega electrónica de documentos desde 2012, y esta tasa se incrementó a 94% en 2018. Por otro lado, la introducción de la facturación electrónica estuvo estancada en 55% con poco avance de 2012 a 2018.

Gráfica 2.1. Evolución de las funcionalidades de los sistemas electrónicos de contratación en países de la OCDE



Nota: 33 países de la OCDE para 2012 (Datos no disponibles para Grecia). La información correspondiente a la publicación de documentos de licitación y notificación de adjudicación no está disponible para 2012.

33 países de la OCDE (2014). Datos no disponibles para República Checa e Israel para 2014.

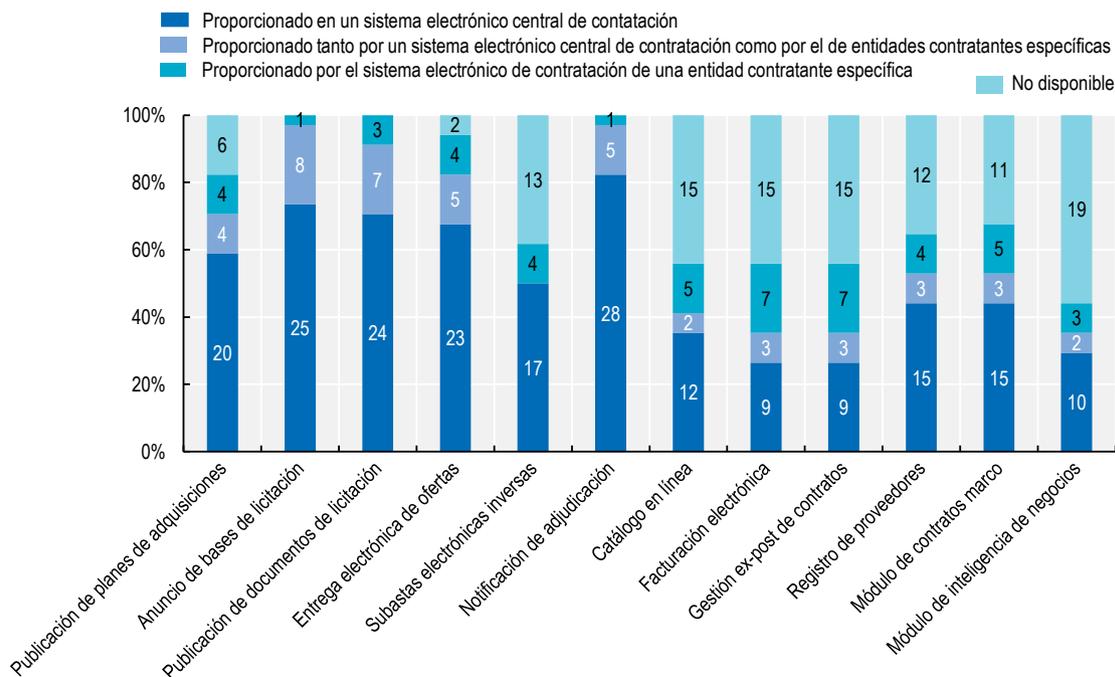
30 países de la OCDE (2016). Datos no disponibles para República Checa, Francia, Luxemburgo, Suiza y Estados Unidos.

34 estudiados para 2018 (31 países de la OCDE más Marruecos, Perú y Costa Rica).

Fuente: Creada con base en (OCDE, 2013^[6]), (OCDE, 2015^[7]), (OCDE, 2017^[8]) y (OCDE, 2019^[9]).

En 2018, casi todos los países de la OCDE contaban con sistemas transaccionales durante las fases de pre-licitación y licitación como la publicación de planes de adquisiciones, el anuncio de bases de licitación, la publicación de documentos de licitación, la entrega electrónica de ofertas y la notificación de adjudicación, mientras que las funciones transaccionales durante la fase post-licitatoria (o periodo de ejecución de contrato) seguían siendo limitadas, por ejemplo, con respecto a la facturación electrónica y la gestión de contratos.

Gráfica 2.2. Funcionalidades de los sistemas electrónicos de contratación en países de la OCDE, 2018



Nota: Con base en datos de 34 países estudiados (31 países de la OCDE más Marruecos, Perú y Costa Rica)

Fuente: (OECD, 2019^[6])

El Estado de México ha llevado a cabo iniciativas para digitalizar los procesos de contratación. Efectivamente, promover la agenda de contratación electrónica fue uno de los propósitos principales de la promulgación de la *Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios (LCPEMyM)* en 2013. La intención era facilitar la digitalización con una introducción gradual de la contratación electrónica, contribuyendo al aumento de los niveles de transparencia y eficiencia para obtener los beneficios máximos para los ciudadanos mexicanos.

El Artículo 3, inciso I, de la LCPEMyM, define al COMPRAMEX como el sistema electrónico de contratación pública del Estado de México. El Artículo 18 establece que los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y servicios que se realicen con cargo a recursos estatales, total o parcialmente, deberán desahogarse preferentemente por conducto del COMPRAMEX, principio que también aplica a los municipios.

El COMPRAMEX busca reducir los costos de los procedimientos de contratación tanto para las autoridades contratantes como para los proveedores, controlar el gasto público y lograr un nivel máximo de eficiencia y transparencia (Artículo 19 de la LCPEMyM). El uso estratégico del COMPRAMEX no solo se propone establecer procedimientos más transparentes, sino también aumentar el nivel de competencia mediante la promoción de la participación de más licitantes en los procesos de contratación pública, así como facilitar la recaudación de datos para generar estrategias basadas en evidencia.

El Artículo 11 del Reglamento de la LCPEMyM establece que la Secretaría de Finanzas está a cargo de desarrollar y administrar COMPRAMEX. Actualmente, el sitio web del sistema COMPRAMEX proporciona los siguientes componentes:

- Catálogo de bienes y servicios (Artículo 20 de la Ley).
- Catálogo de proveedores y de prestadores de servicios (Artículo 21 de la Ley).

- Requerimientos anuales de adquisiciones y servicios (Artículo 13 de la Ley).
- Información sobre cada proceso individual de contratación (bases, documentos de licitación, actas de presentación y apertura de propuestas, fallo y contrato) .

El COMPRAMEX publica los requerimientos anuales de adquisiciones y servicios de todas las entidades del Estado de México, incluyendo los municipios, aunque algunas no cumplan con el mandato de publicarlo en el sistema. También permite el registro en línea del proveedor para obtener el beneficio de reducir la carga administrativa y los costos. Por ejemplo, Chileproveedores, una plataforma avanzada para el registro de proveedores desarrollada en Chile, redujo los costos de transacción en 50% (Shakya, 2017^[7]). Además, el SICAPEM-PMCP (Sistema Integral de Contratación y Administración Patrimonial del Estado de México y Plataforma Mexiquense de Contratación Pública), sistema interno de COMPRAMEX, facilita el proceso de investigación de mercado y gestión financiera de contratos. COMPRAMEX también funciona como un portal de transparencia de contrataciones que publica información sobre cada procedimiento individual, como bases, documentos de licitación, actas de presentación y apertura de propuestas, fallos y contratos. Este tema se cubrirá en la siguiente sección que aborda el acceso a la información.

Sin embargo, la reforma del COMPRAMEX no ha logrado los resultados proyectados por la LCPEMyM: el uso del sistema en procedimientos de contratación pública es muy limitado. El Artículo 28 de la LCPEMyM define tres modalidades de licitación pública con base en los medios utilizados:

- Presencial, en la cual los licitantes podrán presentar sus propuestas exclusivamente en forma documental y por escrito, en sobre cerrado, durante el acto de presentación y apertura de propuestas, o bien, si así se prevé en la convocatoria a la licitación, mediante el uso del servicio postal. Bajo esta modalidad, la o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación y la apertura de propuestas se realizarán de manera presencial, a los cuales podrán asistir los licitantes.
- Electrónica, en la cual se permitirá la participación de los licitantes exclusivamente a través de COMPRAMEX. Bajo esta modalidad, la o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación, la apertura de propuestas y el acto de fallo solo se realizarán en COMPRAMEX y sin la presencia de los licitantes en dichos actos, y
- Mixta, en la cual los licitantes, a su elección, podrán participar en forma presencial o electrónica en la o las juntas de aclaraciones, en el acto de presentación y en la apertura de propuestas, y el acto de fallo.

A pesar de que la ley prevé tres modalidades, todos los procesos de licitación en el Estado de México se han llevado a cabo en la modalidad presencial. En otras palabras, el Estado de México nunca ha llevado a cabo modalidades electrónicas o mixtas en COMPRAMEX.

Esta situación se atribuye a las limitadas funcionalidades transaccionales del sistema. Únicamente permite la publicación de bases y documentos de licitación, aun cuando la LCPEMyM y su Reglamento obligan a registrar en el sistema COMPRAMEX las convocatorias, los documentos de licitación, las actas de presentación y apertura de propuestas, el fallo y los contratos, permitiendo también la publicación de las actas de las juntas de aclaraciones. La Tabla 2.1 proporciona un resumen de las funcionalidades del sistema COMPRAMEX.

Tabla 2.1. Funcionalidades del sistema COMPRAMEX

| Procedimientos de contratación pública | COMPRAMEX |
|---|-----------|
| Catálogo de proveedores | X |
| Publicación de programas anuales de adquisiciones | X |
| Investigación de mercado | X |
| Precios de referencia | X |
| Bases de licitación / Convocatoria de licitación | X |
| Sistema de notificaciones automáticas de oportunidades de licitación | |
| Carga/descarga de documentos de licitación | X |
| Organización de juntas de aclaraciones | |
| Registro de juntas de aclaraciones | X |
| Recepción de propuestas | |
| Acto de presentación y apertura de propuestas | |
| Recepción de minutas de presentación y apertura de propuestas | X |
| Análisis y evaluación de propuestas recibidas | |
| Organización de reuniones para la notificación del fallo sobre adjudicación de contrato | |
| Envío de contrato | X |
| Suscripción de contrato | |
| Entrega de factura por parte de proveedores | |
| Procedimientos de pago a proveedores | |

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas del Estado de México.

La LCPEMyM también prevé la presentación de documentos en formato electrónico (Artículo 36) y la firma electrónica (Artículo 65). Requiere que las ofertas (incluyendo las propuestas técnicas y económicas) sean presentadas en formato electrónico cuando los procedimientos de contratación se lleven a cabo a través del COMPRAMEX, lo que conlleva a que los contratos se podrán suscribir con firma electrónica. Sin embargo, estas funcionalidades siguen en desarrollo y sin estar actualmente disponibles en la plataforma, lo que causa una discrepancia entre lo establecido en el marco regulatorio y la situación real.

En general, la presentación de propuestas en formato electrónico representa un elemento esencial para aumentar el nivel de competencia de la contratación pública con el incremento en el número de propuestas de licitación, que es el tema principal que se abordará en el Capítulo 5. La presentación de documentos en formato electrónico permite que los licitantes externos al Estado de México, por ejemplo, de la Ciudad de México o inclusive empresas extranjeras, participen en el proceso de licitación. A decir verdad, casi todos los países miembros de la OCDE tienen una función de presentación de documentos en formato electrónico en sus sistemas electrónicos de contratación en algún nivel de gobierno.

La Comisión Europea desarrolló una iniciativa para apoyar la transición hacia un sistema electrónico de contratación que cubra el ciclo completo de contratación pública para todos los países miembros de la Unión Europea (UE). Dicha iniciativa también incluye la presentación de propuestas de licitación en formato electrónico de forma obligatoria (véase el Recuadro 2.2).

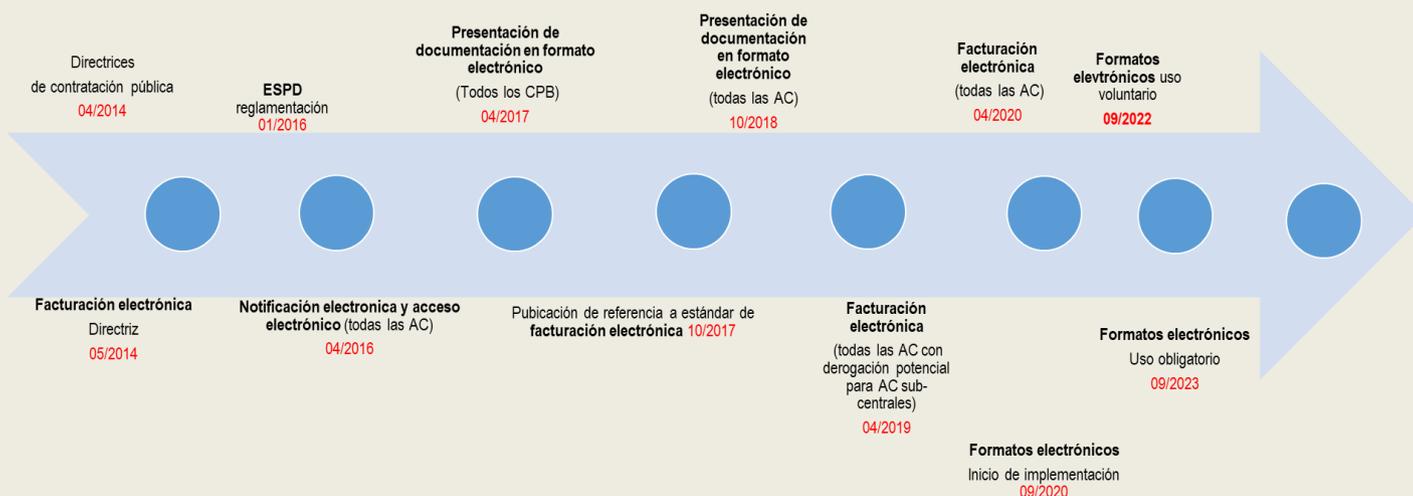
Recuadro 2.2. Uso obligatorio de la contratación electrónica en la Unión Europea

A modo de preparación para la transformación digital hacia la contratación electrónica, la UE desarrolló una reforma de contratación pública a realizarse en fases durante nueve años (2014-2023) para introducir una herramienta obligatoria y completamente transaccional de contratación electrónica que incluye módulos sobre facturación electrónica, notificación electrónica, acceso electrónico, entrega electrónica de documentos, y otros formatos electrónicos, así como una reforma integral de los lineamientos de contratación pública.

Con base en los lineamientos publicados por la Comisión Europea en 2014, la UE apoya el proceso de repensar los procedimientos de contratación pública teniendo en mente las tecnologías digitales. Esto va más allá de simplemente migrar hacia herramientas electrónicas: se repiensa varias de las fases pre y post-adjudicación. El objetivo es que para las empresas sea más sencillo participar, y para el sector público más sencillo de gestionar. También permite la integración de perspectivas basadas en datos en diferentes etapas del proceso de contratación.

Según la UE, el gobierno digital es uno de los motores principales hacia la implementación del principio de “una sola vez” en las administraciones públicas: un pilar de la estrategia de Mercado Único Digital de la UE; y junto con esta adopción de herramientas digitales, el gasto público puede ser más transparente, orientado hacia la evidencia, optimizado, simplificado e integrado con las condiciones de mercado. Esto pone a la contratación electrónica al centro de otros cambios introducidos en la contratación pública en las nuevas directrices de la UE y presenta la noción de que, en la era del *big data*, la contratación digital es un elemento indispensable para lograr que los gobiernos tomen decisiones de gasto público con base en los datos.

Para lograr este objetivo, las nuevas reglas de la contratación electrónica en la UE serán introducidas de forma paulatina con base en el siguiente cronograma:



Fuente: (Comisión Europea ^[8])

En la región de América Latina y el Caribe, la contratación electrónica facilitó la función de presentación de documentos en formato electrónico en 13 de los 19 países estudiados hasta 2016: México, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Perú, El Salvador y Uruguay.

Tabla 2.2. Funcionalidades del sistema electrónico de contratación en América Latina, 2016

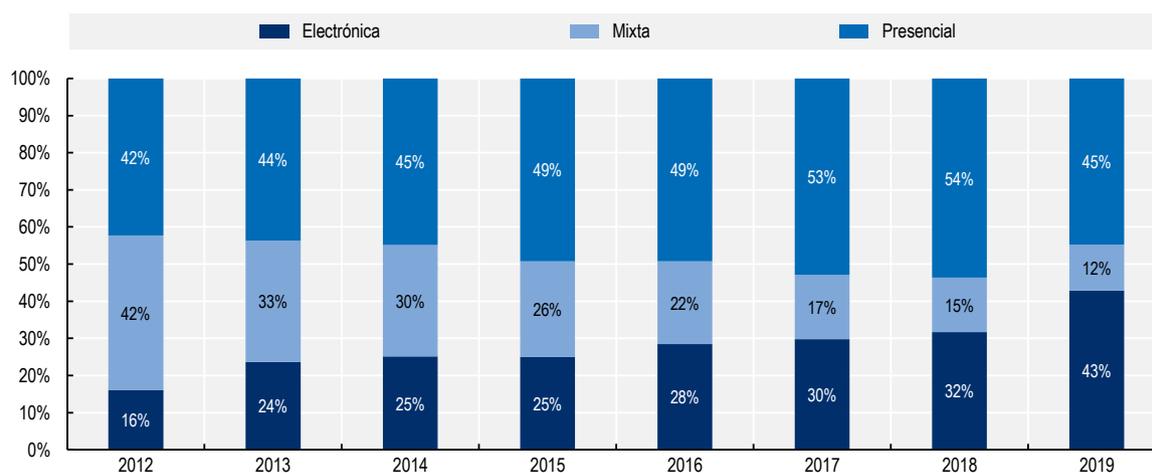
| País | Convocatoria/bases de licitación | Presentación de ofertas en formato electrónico | Notificación de adjudicación | Envío de facturas en formato electrónico | Gestión <i>ex-post</i> de contrato |
|--------------------------------------|----------------------------------|--|------------------------------|--|------------------------------------|
| Antigua y Barbuda | ● | | ● | ● | ○ |
| Argentina | ● | | ● | ○ | |
| Brasil | ● | ● | ● | ● | |
| Chile | ● | ● | | | |
| Colombia | ● | ● | ● | | |
| Costa Rica | ● | ● | ● | | |
| República Dominicana | ● | ○ | ● | ○ | ● |
| Ecuador | ● | ● | ● | | |
| Guatemala | ● | ● | ● | | |
| Haití | ● | | | | |
| Honduras | ● | | | | ○ |
| Jamaica | ● | ● | ● | ● | |
| México | ● | ● | ● | | |
| Nicaragua | ● | | ● | | |
| Panamá | ● | ● | ● | ○ | No hay datos |
| Paraguay | ● | | | | |
| Perú | ● | ● | ● | | ● |
| El Salvador | ● | ● | ● | | |
| Uruguay | ● | ○ | | | |
| ● Obligatorio y proporcionado | 19 | 11 | 14 | 3 | 2 |
| ○ No obligatorio pero proporcionado | 0 | 2 | 0 | 3 | 2 |
| (espacio en blanco) No proporcionado | 0 | 6 | 5 | 13 | 14 |

Nota: La presentación de ofertas en formato electrónico está ahora disponible en Colombia de acuerdo con la Encuesta sobre la Contratación Pública 2018 de la OCDE, aunque se marcó como “no proporcionado” hasta 2016.

Fuente: (OECD, 2016^[9])

CompraNet, el sistema electrónico de contratación del gobierno federal de México, facilita la función de presentación de documentos en formato electrónico desde el año 2000 (véase el Recuadro 2.3). Sin embargo, la presentación de documentos en formato electrónico no es obligatoria para la contratación en el gobierno federal. Las autoridades contratantes pueden determinar si la permiten o no puesto que la Ley Federal de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) también prevé las tres modalidades: presencial (en papel), electrónica y mixta. Sin embargo, ha habido un incremento significativo del uso de documentos en formato electrónico: de 16% en el 2012, a 43% en 2019.

Gráfica 2.3. Modalidades de contratación utilizadas por el gobierno federal de México, 2012-2019



Nota: La presentación de documentos en formato electrónico se aplica para todos los procedimientos de contratación que utilicen la modalidad electrónica, mientras que no todos los que utilizan la modalidad mixta utilizan la presentación de documentos en formato electrónico.

Fuente: Creado con base en CompraNet, 2019^[11].

En 2019, 43% de todos los procedimientos de contratación pública del gobierno federal se hicieron con la modalidad electrónica que utiliza la presentación de documentos en formato electrónico a través de CompraNet; además, en 12% se utilizó la modalidad mixta, con la que quizás se haya empleado la presentación de documentos en formato electrónico. Esto significa que al menos 43%, o un máximo de 55% de los procedimientos de licitación a nivel federal, se efectuaron con presentación de documentos en formato electrónico en 2019 (CompraNet, 2019^[11]).

Estos datos del gobierno federal también indican que toma mucho tiempo llevar a cabo una transformación de las prácticas basadas en papel a lo electrónico. Por lo tanto, es todavía más urgente que el Estado de México tome acciones inmediatas para desarrollar la función electrónica.

Recuadro 2.3. Evolución de CompraNet en funciones transaccionales

Desde su lanzamiento oficial en 1996, CompraNet ha evolucionado en cuanto a sus funciones transaccionales. Las características más significativas de cada versión han sido las siguientes:

- CompraNet 1.0 (1996): módulo para publicar bases de licitación y publicar fallos de adjudicación de contratos.
- CompraNet 2.0 (1997): acceso a documentos de licitación a contra entrega de un comprobante de pago de las cuotas relacionadas con derechos federales.
- CompraNet 3.0 (2000): presentación de ofertas de licitación en formato electrónico y notificación de fallo.
- CompraNet Plus 4.0 (2007): la versión 4.0 nunca reemplazó a la CompraNet 3.0 por problemas de desempeño. Después de seis meses, el proyecto piloto de implementación fue cancelado.
- CompraNet 5.0 (2010): La versión 5.0 tiene una variedad de funciones:
 - registro de proveedores
 - carga y posibilidad de compartir los programas anuales de adquisiciones

- carga de documentos relacionados con actividades de licitación no competitiva (por invitación restringida) y adjudicaciones directas, ambas permitidas por la ley bajo ciertas circunstancias
- ejecución de varias formas de subasta digital, incluyendo subastas inglesas/en reversa y holandesas
- rastreabilidad de actividades de usuarios, como carga de y acceso a documentos
- capacitación en línea para compradores
- extracción y análisis de datos desde un almacén de datos
- desarrollo de un registro de proveedores, mediante el cual el gobierno puede otorgar calificaciones (en una escala de 0 a 100) para registrar el cumplimiento de contratos
- publicación de documentos tales como minutas de juntas de aclaraciones, informes de testigos sociales, contratos ejecutados y cualquier variación o modificación.

Fuente: (OECD, 2018^[12]).

Durante la misión de investigación, las autoridades contratantes indicaron que todos los procedimientos de contratación en el Estado de México deben digitalizarse, aunque no existe ningún cronograma o plan claro de implementación para lograrlo. Algunas compartieron las experiencias de haber recibido más ofertas de licitación al permitir la presentación de documentos en formato electrónico a través de CompraNet para sus procedimientos con fondos federales. Al reconocer que el beneficio de la presentación de documentos en formato electrónico aumenta el nivel de competencia mediante una mayor cantidad de ofertas, vuelven a admitir la importancia de desarrollar la función de presentación de documentos en formato electrónico para COMPRAMEX, de manera similar a la de CompraNet.

La notificación automática de oportunidades de licitación a proveedores es otra de las funciones que las autoridades contratantes recalcaron para aumentar el nivel de eficiencia de la contratación pública. Actualmente, el sistema COMPRAMEX no proporciona una notificación automática de oportunidades de licitación a proveedores. Por lo tanto, cada proveedor debe revisar el sitio web del COMPRAMEX regularmente para saber si existen o no bases que correspondan a sus intereses. En algunos casos, los proveedores se pierden de las oportunidades de licitación que pudieran encajar con sus áreas de trabajo. Esta situación causa ineficiencia y una disminución en el nivel de competencia en la contratación pública. El sistema de notificaciones automáticas no solo está disponible en CompraNet, sino también en el Tianguis Digital, la plataforma de contratación electrónica de la Ciudad de México, lo que indica que esta función se está convirtiendo en un estándar de la contratación electrónica en México.

Actualmente, el Estado de México tiene un plan de reforma para actualizar el sistema COMPRAMEX para finales de 2020 haciendo que los sistemas transaccionales sean más integrales mediante nuevas funcionalidades, incluyendo la presentación de documentos en formato electrónico y la firma electrónica, en apego a las disposiciones de la LCPEMyM. El Estado de México también se verá beneficiado por la introducción del sistema de notificación automática a proveedores respecto a oportunidades de licitación. A mediano y largo plazo, el Estado de México puede considerar la posibilidad de agregar elementos a las funciones más avanzadas, como la organización de juntas de aclaraciones y de apertura de licitación de manera virtual a través de COMPRAMEX, así como el envío de facturas por parte de los proveedores y los procedimientos de pago.

También cabe recalcar que el artículo 33 de la LCPEMyM establece que las convocatorias de licitación pública deben publicarse no solo en los diarios, sino también en COMPRAMEX. Esto aplica para las tres

modalidades, incluyendo la presencial (basada en papel). Sin embargo, no todas las instituciones públicas cumplen con este mandato. Esta situación también aplica para la entrega de los programas anuales de adquisiciones. El Estado de México debe asegurarse de que todas las instituciones públicas del estado publiquen sus convocatorias de licitación y sus programas anuales de adquisiciones en COMPRAMEX, en cumplimiento con los requisitos legales.

La implementación de la reforma de contratación electrónica permitirá al sistema COMPRAMEX avanzar como la herramienta transaccional en los procedimientos de contratación pública. Esto contribuirá a maximizar los beneficios del uso de herramientas de gobierno digital para lograr mayor eficiencia y valor por el dinero en la utilización de recursos públicos.

2.1.2. El uso del sistema COMPRAMEX para la contratación de obras públicas

Las obras públicas representan una parte significativa de la contratación pública de los países en general. En el Estado de México, las obras públicas representaron 46.2% de los procedimientos de contratación, así como 17.3% de su valor en el año 2018.

Tabla 2.3. Número de procedimientos y montos de adquisición de bienes y servicios, y contratación de obras públicas en el Estado de México en 2018

| | | Organismos auxiliares (*) | Gobierno del Estado de México | | Porcentaje |
|----------------|-------------|---------------------------|-------------------------------|----------------------------|------------|
| | | | Secretaría de Finanzas | Secretaría de Obra Pública | |
| Bienes | Número | 777 | 246 | | 28.61% |
| | Monto (MXN) | 6 143 850 931.16 | 6 561 551 364.99 | | 35.05% |
| Servicios | Número | 742 | 159 | | 25.20% |
| | Monto (MXN) | 9 934 589 160.67 | 7 345 299 303.18 | | 47.67% |
| Obras Públicas | Número | 1 491 | | 161 | 46.20% |
| | Monto (MXN) | 5 396 502 075.91 | | 870 493 803.24 | 17.29% |

Nota: La información de los organismos auxiliares se limita a las siguientes ocho instituciones: SEIEM, ISEM, ISSEMyM, CAEM (Comisión del Agua del Estado de México), IMIFE (Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa), JCEM (Junta de Caminos del Estado de México), SAASCAEM (Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México), y SITRAMyTEM (Sistema de Transporte Masivo y Teleférico del Estado de México).

Fuente: Información proporcionada por el gobierno del Estado de México.

Independientemente del alto número y volumen de contrataciones de obra pública, el Estado de México no cuenta con un sistema electrónico de contratación para obras públicas. En efecto, el único sistema electrónico de contratación que tiene el Estado de México, el sistema COMPRAMEX, es una plataforma exclusivamente para bienes y servicios. En síntesis, una parte esencial del mercado de contratación pública no se beneficia de la eficiencia y competencia que podría aportar una plataforma de contratación electrónica al Estado de México.

Los marcos regulatorios actuales relacionados con la contratación de obra pública consisten en el Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México y su reglamento (Reglamento del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México). Sin embargo, estos marcos regulatorios no hacen referencia a la utilización de sistemas electrónicos de contratación, con la excepción de la convocatoria electrónica de licitación.

El artículo 12.25 del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México y el Artículo 38 de su reglamento establecen que las convocatorias de licitación para obra pública se deben publicar

por lo menos (i) en uno de los diarios de mayor circulación en Toluca, la capital del estado, (ii) en uno de los diarios de mayor circulación nacional, y (iii) a través de los medios electrónicos que para tal efecto disponga la Contraloría. Sin embargo, una plataforma digital aún no ha sido desarrollada y las convocatorias de licitación de obras públicas se publican solamente en diarios.

Para cumplir con lo estipulado en el Artículo 12.25, en el corto plazo la Contraloría tiene la idea de utilizar su sitio web para publicar las convocatorias de licitación de obras públicas. Sin embargo, a largo plazo, el Estado de México podría considerar la posibilidad de utilizar el sistema COMPRAMEX, no solo para la adquisición de bienes y servicios, sino también para la contratación de obras públicas.

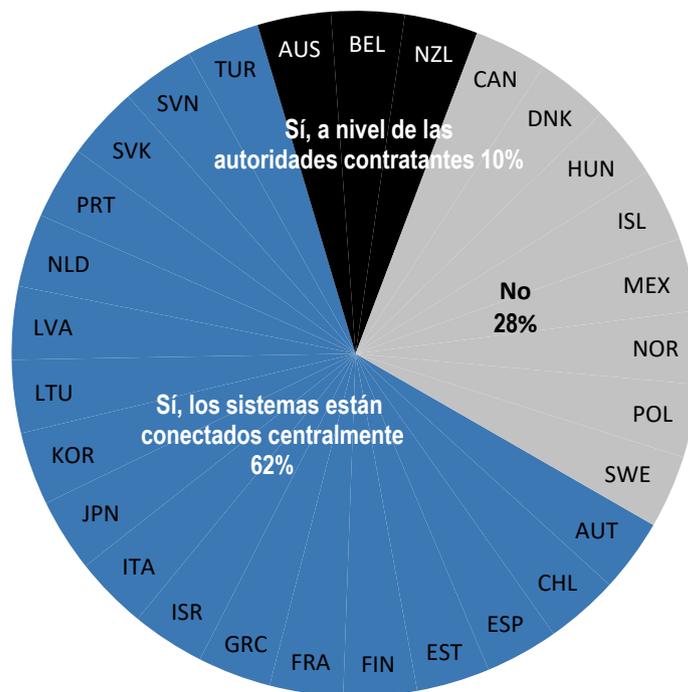
Efectivamente, desarrollar un sistema electrónico de contratación adicional implicaría cargas financieras y administrativas tanto para el gobierno como para los licitantes y las autoridades contratantes y los proveedores necesitarían aprender a usar dos plataformas distintas de contratación electrónica.

Existen ejemplos de uso de un sistema de contratación en común para la adquisición de bienes, servicios y la contratación de obras públicas en México. Por ejemplo, CompraNet puede utilizarse para la adquisición de bienes, servicios y para la contratación de obras públicas. En 2009, las reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), otorgaron a CompraNet un estatus legal como plataforma oficial de contratación electrónica para las actividades de contratación del gobierno federal (OECD, 2018^[12]). La Ciudad de México también tiene planes de extender la cobertura de su plataforma de contratación electrónica, Tianguis Digital, hacia la contratación de obras públicas. Sería benéfico para el Estado de México considerar la posibilidad de seguir estas iniciativas.

2.1.3. Integrar el sistema COMPRAMEX con otros sistemas digitales de gobierno para aumentar la eficiencia y la transparencia en la contratación pública, así como potencializar las iniciativas anticorrupción

La integración de un sistema electrónico de contratación con otros sistemas de tecnologías de la información y la comunicación (TICs) del gobierno, tales como los relacionados con administración financiera (por ejemplo, sistema presupuestal, registros de empresas y contribuyentes, y bases de datos de seguridad social) lleva a la obtención de mayor eficiencia en la utilización de fondos públicos. Cada vez más, los países de la OCDE integran sus sistemas electrónicos de contratación con los de administración financiera. En efecto, mientras que solo 37% de los países de la OCDE reportaron algún nivel de integración con otros sistemas de TICs del gobierno en 2016, este porcentaje se incrementó a 72% en 2018 (OECD, 2019^[13]).

Gráfica 2.4. Integración de sistemas electrónicos de contratación con otros sistemas digitales de gobierno; 2018



Nota: Los datos para la República Checa, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos no están disponibles.

Fuente: (OECD, 2019^[13]) Encuesta de la OCDE de 2018 sobre la implementación de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública, 2015*.

Este cambio positivo viene impulsado por la tendencia internacional de cubrir el ciclo completo de contratación pública con soluciones de contratación electrónica completamente desarrolladas, desde la planeación y la preparación hasta la ejecución de contratos y los pagos. Por ejemplo, el sistema electrónico de contratación de Corea del Sur (KONEPS) proporciona un nivel de conectividad superior entre los sistemas evaluados de países OCDE, puesto que está interconectado con más de 200 bases de datos externas: 65 de ellas son de instituciones públicas, mientras que las demás incluyen bases de datos de 12 asociaciones empresariales del sector privado, nueve calificadoras de crédito y los sistemas de pago de 15 bancos comerciales (OECD, 2016^[14]).

La Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios hace un llamado a la interconexión de diferentes sistemas de gobierno. La Sección XI del Artículo 9 de dicha ley estipula que el Consejo de Gobierno Digital debe promover la interoperabilidad de las TICs disponibles a nivel federal, estatal y municipal para asegurar la coordinación necesaria para la implementación exitosa del Gobierno Digital.

El Artículo 19 de la LCPEMyM requiere que COMPRAMEX esté vinculado con el sistema presupuestal. Según la Secretaría de Finanzas, COMPRAMEX sí está vinculado con el sistema presupuestal (Sistema de Planeación y Presupuesto, SPP), sin embargo, esta vinculación se refiere a la disponibilidad de la URL de pasar del sistema COMPRAMEX al SPP para poder verificar de forma manual la información del presupuesto. En otras palabras, la información presupuestal, como estatus de la aprobación de presupuesto, no aparece de manera automática dentro del COMPRAMEX. El Artículo 14 de la LCPEMyM estipula que los procesos de contratación pública no se pueden iniciar sin confirmar la disponibilidad presupuestal, seguido de la aprobación correspondiente. Por lo tanto, sería ideal si el sistema

COMPRAMEX (o su sistema interno SICAPEM-PMCP) estuviera automáticamente conectado al sistema presupuestal para poder reflejar el estatus de aprobación sin procesos manuales.

El Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), administrado por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado de Perú (OSCE), presenta experiencias que el Estado de México podría considerar para la integración de su sistema electrónico de contratación con otros sistemas de TICs del gobierno con el propósito de aumentar el nivel de eficiencia y transparencia en el sistema de contratación. (véase el Recuadro 2.4)

Recuadro 2.4. Integración del SEACE con otros sistemas de TICs en Perú

Perú

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado de Perú, integró su Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado con otros sistemas del gobierno, tales como:

1. El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene un vínculo directo para certificaciones de crédito presupuestal, haciendo posible así que las entidades contratantes publiquen sus notificaciones de contratación. El SIAF también cuenta con vínculos directos para la transferencia de información y datos de contratos (registro de proveedores, cantidades, etcétera). Estos enlaces permiten a las entidades registrar sus compromisos, devengos y pagos.
2. El Registro Nacional de Proveedores (RNP) del OSCE tiene una liga directa para verificar si los proveedores están registrados en el RNP. Dicho registro permite a los proveedores participar, presentar ofertas de licitación y obtener adjudicaciones de contratos, así como suscribirlos.
3. El Registro Único de Contribuyentes (RUC) de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), está directamente vinculado con el SEACE para obtener la denominación de la persona física o moral a quien se le pagará como resultado de una contratación.
4. El Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras) de la Contraloría General de la República del Perú tiene ligas directas con la contratación de las obras públicas, lo que permite publicar la notificación de contratación.

Fuente: (OECD, 2017^[15]).

Además, la integración de COMPRAMEX con otros sistemas de gobierno podría representar un apoyo a los esfuerzos del Estado de México por implementar la plataforma digital estatal del sistema anticorrupción. La integración de sistemas proporciona más visibilidad y genera rendición de cuentas respecto al ejercicio del gasto público y hace más fácil el monitoreo de la actividad económica. Efectivamente, Alemania y Colombia brindan una perspectiva sobre la integración de sistemas en apoyo a iniciativas anticorrupción haciendo que el gasto público sea más visible (véase el Recuadro 2.5).

Recuadro 2.5. Integración de sistemas para promover iniciativas anticorrupción en Alemania y Colombia

Alemania

El marco anticorrupción de Alemania fue actualizado en 2017 con una ley que introdujo un registro de competencia (Wettbewerbsregister). Este registro permite a los contratantes verificar de manera digital si los proveedores potenciales tienen antecedentes penales. Además, el registro permite a las autoridades gubernamentales acceder a la información de la empresa. Una vez digitalizado el proceso de contratación, la información del registro de competencia puede incorporarse directamente al proceso de contratación electrónica. Conectar la información a través de distintos sistemas asegura que queden prohibidas la suscripción y la participación en licitaciones de las empresas listadas en el registro.

Colombia

En 2015, Colombia actualizó su plataforma de contratación electrónica. Durante la segunda fase de su actualización, integró el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Esta vinculación directa entre el sistema electrónico de contratación y el SIIF aumentó por mucho la precisión y la transparencia de los datos respecto a los gastos por parte de las autoridades contratantes. La integración de datos de contratación y de presupuesto mitigó los riesgos de corrupción, casos de falsedad en cuanto a contabilidad y pagos tardíos de facturas.

Fuente: (OECD, 2019^[15]) y (OECD, 2016^[16]).

El Estado de México puede beneficiarse de la integración del COMPRAMEX con otros sistemas tales como el sistema presupuestal, los registros empresarial y tributario, el sistema de denuncias (Denuncia EdoMex), y el portal de transparencia Sistema de Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX) para aumentar los niveles de eficiencia y transparencia en la contratación pública.

2.2. Mejorar la cultura de acceso a la información y datos de gobierno abierto para aumentar la transparencia en la contratación

Los países han promovido las estrategias de gobierno abierto para mejorar los niveles de transparencia, rendición de cuentas y confianza de los ciudadanos hacia el sector público. El gobierno abierto se define como “una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de actores apoyando la democracia y el crecimiento incluyente.” (OECD, 2017^[16])

El acceso a la información pública ha sido un pilar de gobiernos abiertos e incluyentes puesto que es un elemento fundamental para poder reducir la corrupción y aumentar la confianza entre los ciudadanos y sus gobiernos. (OECD, 2017^[17]) El acceso a la información es también uno de los Objetivos (16.10) de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por todos los estados miembros de las Naciones Unidas en el año 2015. (Naciones Unidas, 2015^[18]) La publicación proactiva se refiere a la publicación de información pertinente sin solicitud pública previa. Esta publicación voluntaria de información contribuye a una transparencia y una apertura mejoradas, así como a evitar costos asociados con procedimientos administrativos y tarifas relacionadas con la presentación de solicitudes de información. (OECD, 2017^[17])

Cuando se publica información del sector público en formatos abiertos y legibles por máquinas, de manera proactiva y, si es posible, sin costo, hay una evolución hacia datos de gobierno abierto, facilitando así su

reutilización por cualquier persona, en cualquier lugar, sin limitantes legales o técnicas (por ejemplo, derechos de autor, formatos de propiedad), (OECD, 2017^[19]). La reutilización de datos de gobierno abierto permite que cualquier usuario, como los ciudadanos, la sociedad civil y las empresas comprendan y monitoreen mejor las actividades del gobierno.

La contratación pública se considera como una de las áreas temáticas de mayor importancia de la estrategia de gobierno abierto, y una de las iniciativas más populares es la contratación abierta, o la publicación de información relacionada con la contratación pública en formatos abiertos y legibles por máquinas.

Gráfica 2.5 Marco para una estrategia de gobierno abierto



Fuente: Adaptado de (OECD, 2016^[17]).

Los sistemas electrónicos de contratación permiten a los gobiernos proporcionar información relacionada a la contratación pública en formatos abiertos y legibles por máquinas. Por lo tanto, contribuyen al aumento de la transparencia, al igual que a recopilar datos consistentes, actualizados y confiables sobre los procesos de contratación. La transparencia tiene el potencial ganar la confianza ciudadana en los gobiernos y lograr que los gobiernos operen con mayor rendición de cuentas.

La *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública* de la OCDE hace un llamado a los países adherentes a “permitir el libre acceso, a través de un portal en línea, a todas las partes interesadas, incluyendo a los potenciales proveedores nacionales o 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” (véase el Recuadro 2.6).

Recuadro 2.6. Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE: 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:

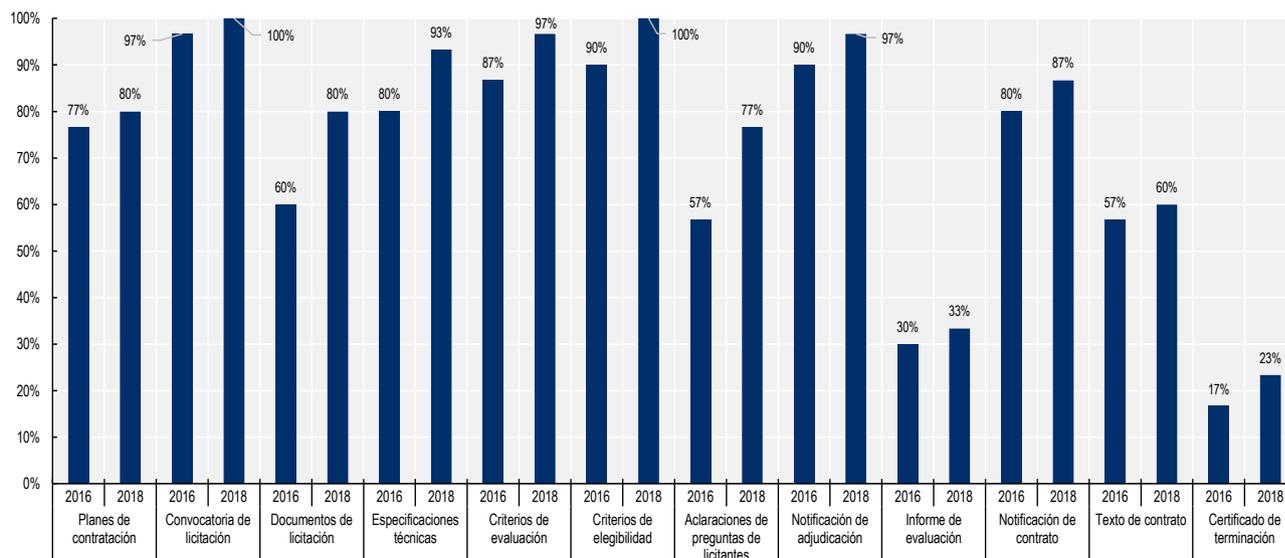
- i) Fomentar un trato justo y equitativo a los potenciales proveedores aplicando el adecuado grado de transparencia en cada fase del ciclo de la contratación pública, al tiempo que dan la necesaria consideración a las legítimas necesidades de protección de los secretos comerciales, de la información 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 vínculo especial 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 habrá de ser pertinente.
- iii) Garantizar la transparencia del flujo de fondos públicos, desde el principio del procedimiento presupuestal 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 necesarias estrategias para la contratación pública.

Fuente: (OECD, 2015^[11]).

Los países de la OCDE han publicado una variedad de informaciones relacionadas con la contratación pública. Los datos de la *Encuesta sobre la Contratación Pública* de la OCDE de 2018 muestran que los 30 países estudiados publicaron convocatorias de licitación y criterios de elegibilidad en 2018, mientras que una menor cantidad de países publicaron informes de evaluación sobre licitaciones (33%), documentos de contratos (60%) y certificados de finalización de contrato (23%) (OECD, 2019^[6]).

A pesar de que los gobiernos producen grandes cantidades de información relacionada con la contratación pública, se enfrentan a retos respecto a calidad y cobertura. Estos datos a menudo están incompletos (puesto que no cubren todas las fases de la contratación, como por ejemplo los pagos), fragmentados entre varias instituciones públicas (no todas las instituciones publican información), o en su mayoría, no han sido utilizados para propósitos de investigación o desarrollo de políticas (OECD, 2017^[19]).

Gráfica 2.6. Disponibilidad de documentos de contratación pública para el público en general



Nota: Con base en datos de 30 países estudiados (29 países de la OCDE y Costa Rica) que respondieron a las Encuestas sobre la Contratación Pública tanto de 2018 como de 2016.

Fuente: (OECD, 2019^[6]).

En la siguiente sección se evalúan los avances respecto al acceso a la información de contratación y datos de gobierno abierto en el Estado de México, y cómo el sistema COMPRAMEX podría evolucionar hacia una herramienta de transparencia para promover datos de contratación abierta mediante la publicación de información en formatos abiertos y legibles por máquinas.

2.2.1. El Estado de México publica una variedad de informaciones a través del sistema COMPRAMEX y de IPOMEX, pero necesita mejorar su cobertura, calidad y facilidad de uso

El Estado de México ha promovido la agenda de acceso a la información en un esfuerzo por aumentar la transparencia en la contratación pública. El Artículo 3, fracción VIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEMyM) proporciona la definición de datos abiertos y requiere que los datos sean procesados y recopilados de manera automática. El Artículo 24 también se refiere a la disponibilidad de información y la generación de estadísticas en formatos abiertos y accesibles.

Recuadro 2.7. Definición de datos abiertos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios

Los datos abiertos se definen como los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea, que pueden ser usados por cualquier interesado y que tienen las siguientes características:

- **Accesibles:** los datos están disponibles para cualquier usuario, para cualquier propósito;
- **integrales:** contienen el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios;
- **gratuitos:** se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna;
- **no-discriminatorios:** los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro;
- **oportunos:** son actualizados, periódicamente, conforme se generen;
- **permanentes:** se conservan en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles con identificadores adecuados al efecto;
- **primarios:** provienen de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible;
- **legibles por máquinas:** deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática;
- **en formatos abiertos:** los datos estarán disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos en un archivo digital, cuyas especificaciones técnicas están disponibles públicamente, que no suponen una dificultad de acceso y que su aplicación y reproducción no estén condicionadas a contraprestación alguna; y
- **de libre uso:** citan la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente.

Fuente: (Gobierno del Estado de México, 2015_[20])

Sin embargo, este concepto de datos abiertos no se ha aplicado en su totalidad, particularmente en la característica de ser legibles por máquinas, dada la situación actual en la que solo los datos PDF de algunos documentos relacionados con licitaciones están disponibles. Los detalles se abordarán más adelante en esta sección.

Actualmente, el Estado de México tiene dos plataformas principales de datos abiertos que publican información relacionada con la contratación pública: COMPRAMEX e IPOMEX, el portal de transparencia del Estado de México.

2.2.2. COMPRAMEX

El Artículo 156 del Reglamento de la LCPEMyM estipula que la información de los procesos de adquisición y contratos celebrados deberá registrarse en el sistema COMPRAMEX y que dicha información será accesible de forma gratuita para todo público (Gobierno del Estado de México, 2013_[21]).

COMPRAMEX permite que cualquier usuario obtenga información sobre procedimientos individuales de contratación con base en dos categorías: procedimientos en curso y procedimientos anteriores llevados a cabo entre 2015 y 2018. Los usuarios pueden filtrar la información proveniente de una institución pública de la de diferentes tipos de instituciones (gobierno central, organismos auxiliares, tribunales, organizaciones autónomas y gobiernos municipales), aunque no se permite escoger una dependencia en específico para el gobierno central.

La información disponible es similar entre procesos de contratación en curso y procesos anteriores. El sistema COMPRAMEX carga archivos de convocatorias de licitación, documentos de licitación, minutas de juntas de aclaraciones, minutas de apertura de licitación, minutas de apertura de segunda propuesta económica, informes de evaluación de licitación y contratos en formato PDF. La información disponible en estos documentos PDF permite a los usuarios comprender los detalles de cada procedimiento individual de contratación. Particularmente, el Estado de México aplica una buena práctica al publicar los informes de evaluación de licitación y documentos de contratos puesto que estos documentos no se publican ampliamente en los países de la OCDE. Efectivamente, de los 30 países estudiados en la *Encuesta sobre Contratación Pública* de 2018 de la OCDE, un 33% publica informes de evaluación de licitación, mientras que 60% publica documentos de contrato (OECD, 2019^[6]).

Tabla 2.4. Información disponible en COMPRAMEX

| Información | Procedimientos en curso | Procedimientos anteriores (2015-2018) |
|---|-------------------------|---------------------------------------|
| Método de licitación (por ejemplo, licitación abierta presencial) | X | X |
| Número de convocatoria de licitación | X | |
| Número de procedimiento de contratación | X | X |
| Nombres de bienes y servicios | X | X |
| Fecha de convocatoria de licitación | X | X |
| Estatus actual (por ejemplo en curso, etcétera) | X | |
| Ciclo actual de contratación | X | |
| Documentos PDF descargables | | |
| Bases de licitación | X | X |
| Documentos de licitación | X | X |
| Minutas de juntas de aclaraciones | X | X |
| Minutas de apertura de licitación | X | X |
| Minutas de apertura de segunda propuesta financiera | X | X |
| Informes de evaluación de licitación | X | X |
| Contrato | X | |

Nota: El "método de licitación" no especifica si la licitación fue presencial para los procesos en curso. El "ciclo actual de contratación" se refiere a, por ejemplo, la evaluación de licitación, junta de aclaración, apertura de licitación, contrapropuesta, contrato, etcétera.

Fuente: Creado con base en la información disponible en COMPRAMEX

Sin embargo, independientemente de esta situación, existen algunas limitantes en cuanto a la información disponible en COMPRAMEX. En general, esta información está disponible solo para el gobierno central. No existe información registrada en el sistema COMPRAMEX para algunas entidades públicas, tales como organismos auxiliares y municipios, o únicamente se puede encontrar información limitada, como fechas de convocatorias de licitación, aunque estén disponibles sin el documento en formato PDF. Además, la información relacionada con la contratación de obras públicas no se encuentra disponible puesto que COMPRAMEX es un sistema electrónico de contratación exclusivo para la adquisición de bienes y servicios.

Asimismo, los usuarios deben descargar y revisar cada documento PDF no reutilizable para recabar información de cada contratación. Por ejemplo, los usuarios deben descargar los documentos en formato PDF incluso para encontrar la información más básica, como el monto de un contrato. Además, COMPRAMEX publica la información de cada procedimiento individual de contratación sin permitir que los usuarios obtengan la información agregada, como los volúmenes totales de contratación de organizaciones específicas. Por ejemplo, para recabar información estadística sobre el volumen total de contratación de una institución específica, los usuarios deben pasar por el proceso pesado de descargar y leer todos los documentos de contrato en formato PDF de todos los procedimientos de contratación llevados a cabo por esa institución. El sistema actual funciona bien cuando los usuarios necesitan información sobre un procedimiento específico de contratación de una institución en particular. Sin embargo, las características actuales de COMPRAMEX no son en general amigables con el usuario, particularmente cuando de agregar información se trata.

En este sentido, COMPRAMEX es diferente de CompraNet: este último proporciona hojas de excel para cada año fiscal desde 2002. Estas hojas de excel incluyen información básica relacionada con la contratación pública, incluyendo montos de contratos para todos los procedimientos de contratación pública (bienes, servicios y obras públicas; métodos de licitación como licitación pública y modalidades como presencial, electrónica y mixta) de un año fiscal. Esto permite a los usuarios calcular fácilmente el monto agregado de los contratos de un año fiscal con varias opciones personalizadas, como calcular los montos totales de contratos de procedimientos de licitación pública respecto a la contratación de obras públicas que utilizaron la modalidad electrónica (CompraNet, 2019^[11]).

2.2.3. IPOMEX

Una ley de acceso a la información se encuentra al centro de las reformas de gobierno abierto. Más de 100 países, incluyendo 65% de los países de la región de América Latina y el Caribe (ALC), y 97% de los países de la OCDE, aprobaron una ley de acceso a la información. En general, estas leyes buscan (i) asegurar el mayor nivel de transparencia en las operaciones de gobierno y (ii) promover la reutilización de la información (OCDE, 2016^[17]).

IPOMEX es el portal de transparencia del Estado de México para la divulgación de información al público en apego a las disposiciones de la LTAIPEMyM. Esta plataforma es administrada por el Instituto de Transparencia y Acceso a Información Pública del Estado de México y Municipios (INFOEM).

IPOMEX publica información relacionada con la contratación pública, no solo con respecto a bienes y servicios, sino también respecto a obras públicas, a diferencia del sistema COMPRAMEX.

El Artículo 92, fracción XXIX, de la LTAIPEMyM estipula la información mínima que cada institución pública, incluyendo los gobiernos municipales, publicará en IPOMEX sobre procedimientos de contratación pública bajo licitaciones abiertas, procedimientos de invitación restringida y adjudicaciones directas. También permite que cada institución pública publique información adicional, además de la mínima requerida. La información está disponible en HTML y en formato excel descargable.

La Tabla 2.5 muestra el requisito de publicar información específica relacionada con la contratación pública, de conformidad con el Artículo 92 de la LTAIPEMyM, y su disponibilidad real en IPOMEX para cada procedimiento de contratación (licitación pública/invitación restringida y adjudicación directa).

Tabla 2.5. Acceso a la información en IPOMEX: requisito vs. disponibilidad real

| Información | Licitación pública / restringida | | Adjudicación directa | |
|--|----------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| | Requisito en el Artículo 92 | Disponibilidad real en IPOMEX | Requisito en el Artículo 92 | Disponibilidad real en IPOMEX |
| Notificación o invitación de licitación, y reglamentaciones aplicadas | X | X | | |
| Nombres de licitantes | X | X | | X |
| Nombre del licitante ganador y justificación de adjudicación del contrato | X | X | x (*1) | X |
| Institución que solicita el proceso de contratación e institución a cargo de llevarlo a cabo | X | X | X | X |
| Notificación o invitación de licitación (*2) | X | X | | |
| Decisión de adjudicación del contrato | X | X | | |
| Documentos del contrato y sus anexos | X | X | | X |
| Mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, cuando estén disponibles, estudios de impacto urbano y ambiental. | X | X | X | X |
| Línea presupuestal, de conformidad con los clasificadores de gasto | X | X | | |
| Fuente de fondos, especificando si estos vienen de una fuente federal, estatal o municipal, así como el tipo de fondos | X | X | | X |
| Contratos modificados suscritos con el propósito de la modificación y la fecha de suscripción | X | X | | X |
| Informes de avances financieros y físicos para obras públicas y servicios | X | (*3) | X | (*3) |
| Certificado de recepción | X | (*3) | X | (*3) |
| Pago | X | (*3) | X | (*3) |
| Propuesta presentada por el licitante | | | X | |
| Motivaciones y fundamentos legales aplicados para la adjudicación directa | | | X | X |
| Autorizaciones para proceder con una adjudicación directa | | | X | |
| Cotizaciones consideradas, especificando nombres de proveedores y montos | | | X | (*4) |
| Número, fecha, y monto del contrato, así como fechas de entrega y finalización | | | X | X |

Nota: *1 La justificación de adjudicación del contrato no es un requisito para las adjudicaciones directas, *2 Duplicación con "Notificación o invitación a licitación y reglamentos legales aplicados", *3 Existe un enlace al documento PDF, pero es una página en blanco que indica "N/A", *4 Ninguna información de cotizaciones está considerada, las minutas de la apertura de la segunda propuesta económica no son requisito en el Artículo 92, y solo están disponibles en COMPRAMEX.

Fuente: Gobierno del Estado de México, (2015_[20]) e información disponible en IPOMEX.

La mayoría de la información requerida en el Artículo 92 está disponible en IPOMEX. Sin embargo, parte de la información, como la "propuesta presentada por el licitante" y las "autorizaciones para proceder a una adjudicación directa" no lo están. Además, el vínculo a documentos PDF está disponible para los informes de avances financieros y físicos, los certificados de recepción y pagos, pero los documentos vienen en blanco indicando un "N/A". El Estado de México debe tomar las medidas necesarias para cumplir completamente con los requisitos del Artículo 92.

Independientemente de esta situación, se puede llegar a la conclusión de que el Estado de México divulga una amplia selección de información relacionada con la contratación pública a través de IPOMEX.

Efectivamente, IPOMEX publica toda la información disponible en COMPRAMEX, excepto el enlace a las minutas de las segundas propuestas económicas (en PDF).

Independientemente de estas buenas prácticas en cuanto a divulgación de información a través de IPOMEX, existen dos retos principales respecto a la información que este portal contiene: cobertura y facilidad de uso. Primero, no todas las instituciones públicas del Estado de México cumplen con las obligaciones de publicación; por ejemplo, para algunos municipios, no hay información publicada: la hoja de excel está en blanco, sin información, o bien la hoja de excel no se puede encontrar dentro de IPOMEX. De hecho, a principios de 2015, 87% de los municipios reportaron menos de 50% de sus obligaciones de transparencia en IPOMEX, de acuerdo con el texto introductorio de la LTAIPeMyM (Gobierno del Estado de México, 2015^[24]).

Otra cuestión es la facilidad de uso. IPOMEX únicamente permite a los usuarios descargar un archivo excel con la combinación de una institución pública, un tipo de contratación (licitación pública/restringida, o adjudicación directa) y un año fiscal (2018, 2019, etcétera). Es decir, el sistema actual funciona bien cuando los usuarios requieren de información de una institución pública. Sin embargo, no funcionará de manera óptima cuando requieran información sobre varias instituciones al mismo tiempo. Incluso las operaciones más sencillas, como agregar los montos de contrato de una autoridad contratante a lo largo del tiempo, requiere de habilidades de programación y tareas meticulosas puesto que necesitan descargarse muchas hojas de excel, luego, pasar por una limpieza exhaustiva y ser reestructuradas antes de que puedan empezar a analizarse los datos. Por ejemplo, para obtener información relacionada con la contratación pública para todos los métodos de contratación pública (licitación abierta, por invitación restringida o adjudicación directa) de dos años fiscales, 2018 y 2019, y 300 instituciones públicas, los usuarios necesitarían descargar 1 200 archivos de excel (cuatro hojas de excel por institución pública multiplicado por 300 instituciones) de IPOMEX. Además, si necesitasen el monto agregado de los contratos de estas 300 instituciones, deben fusionarse las 1 200 hojas de excel en una para poder calcular el monto agregado.

Esta situación es muy diferente en CompraNet, que proporciona hojas de excel con la información básica relacionada con la contratación pública, incluyendo los montos de contratos para todos los procedimientos de contratación pública (bienes, servicios y obras públicas; métodos de licitación tales como licitación pública, y modalidades tales como presencial, electrónica o mixta) para un año fiscal.

2.2.4. Actualizar COMPRAMEX para almacenar y publicar información sobre contratación pública de manera amigable para el usuario

El Estado de México ha avanzado en cuanto a asegurar el acceso a información sobre contratación pública a través de ambas plataformas. El sistema COMPRAMEX proporciona archivos en formato PDF de algunos documentos relacionados con la adquisición de bienes y servicios. IPOMEX proporciona una cobertura más integral que COMPRAMEX de la información en formatos excel y también publica información relacionada con la contratación de obras públicas. Sin embargo, ambas plataformas se enfrentan a retos en común. No todas las instituciones públicas cumplen con sus obligaciones de transparencia a través de COMPRAMEX e IPOMEX porque algunas no publican la información o publican información de mala calidad. Además, a ambas plataformas les falta facilidad de uso en cuanto a recabar información en formatos reutilizables y legibles por máquinas, pilares fundamentales de los datos abiertos. COMPRAMEX proporciona formatos PDF no reutilizables. IPOMEX proporciona una cobertura más integral de la información que COMPRAMEX, pero los usuarios necesitan descargar muchos archivos excel para poder analizar información agregada, puesto que las opciones de descarga son limitadas respecto a la combinación de una institución pública, un método de contratación y un año fiscal, a diferencia de CompraNet.

El Estado de México debe proporcionar datos reutilizables, de mayor calidad y legibles por máquinas en formatos que permitan el análisis. Este es un elemento fundamental, no solo para mejorar los niveles de

transparencia y rendición de cuentas, sino también para facilitar el desarrollo de políticas basadas en evidencia mediante indicadores clave de desempeño (*Key Performance Indicators*, KPI, por sus siglas en inglés) que midan el desempeño de los sistemas de contratación pública, tema que se abordará en el Capítulo 3.

Mientras tanto, el Estado de México debe considerar la posibilidad de publicar en COMPRAMEX toda la información sobre contratación pública que actualmente se encuentre disponible en IPOMEX. Se deben agregar opciones de búsqueda más flexibles para proporcionar información legible por máquinas y reutilizable. Las categorías de búsqueda deben incluir, aunque no se deben limitar a, la combinación de información de contratación (como monto de contrato, cantidad de licitantes), la institución pública (institución A, B, C), el tipo de procedimiento de contratación (licitación pública, invitación restringida, y/o adjudicación directa) y el año fiscal (2018, 2019, 2020, etcétera). Por ejemplo, el monto agregado de los contratos para varias instituciones públicas bajo licitaciones públicas de 2018 y 2019 debe calcularse en una sola búsqueda para evitar que, como sucede actualmente, los usuarios descarguen cientos o incluso miles de archivos excel por separado para calcular dicha información.

La vinculación de COMPRAMEX con IPOMEX también debe considerarse. Actualmente, los funcionarios de contratación pública necesitan actualizar la información tanto para COMPRAMEX como para IPOMEX, lo que causa tareas duplicadas y conlleva riesgos de inconsistencias. Por lo tanto, sería ideal si la información actualizada en COMPRAMEX se reflejara automáticamente en IPOMEX. Sin embargo, cabe destacar que COMPRAMEX e IPOMEX están reguladas por leyes de distinta naturaleza y cada plataforma es gestionada por entidades diferentes (la Secretaría de Finanzas para COMPRAMEX e INFOEM para IPOMEX). Por tanto, la interconexión de estas plataformas debería considerarse como una opción a largo plazo, dada la coordinación que se requeriría.

La posibilidad de utilizar COMPRAMEX para la contratación de obras públicas también es importante en este contexto, puesto que, actualmente, es un sistema electrónico que únicamente cubre la adquisición de bienes y servicios, mientras la información de contratación relacionada con las obras públicas se encuentra disponible únicamente en IPOMEX.

Estos esfuerzos también sentarán la base para que el Estado de México considere la adopción del Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (*Open Contracting Data Standard*, OCDS, por sus siglas en inglés) que México intenta promover desde hace tiempo (véase el Recuadro 2.8).

Recuadro 2.8. México y el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas

El Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA) es un estándar de datos abiertos para la contratación pública que ha sido implementado por más de 30 gobiernos a nivel mundial. Es el único estándar internacional abierto para la publicación de información relacionada con la contratación pública. Fue creado para apoyar a diferentes organizaciones a aumentar la transparencia respecto a la contratación y permitir análisis más a fondo de los datos de una gran variedad de usuarios.

El EDCA recomienda la publicación de datos y documentos con una clasificación de básico, intermedio y avanzado, y cómo publicarlos. Por lo tanto, el EDCA facilita la publicación estructurada de datos de todas las fases del proceso de contratación: planeación, licitación, adjudicación, contratación e implementación.

En diciembre de 2015, México anunció su compromiso para implementar el EDCA para todos sus contratos de gobierno, empezando con el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México. A pesar de que el gobierno mexicano ha acordado implementar el EDCA, la información actualmente publicada en los sistemas electrónicos de contratación a nivel nacional y local no proporcionan datos “que se puedan

compartir, que sean reutilizables, y que sean legibles por máquinas” completamente, tal y como lo requiere el EDCA.

Sin embargo, México ha promovido el EDCA de manera activa. Por ejemplo, estableció la iniciativa *Contracting 5* (C5) junto con Colombia, Francia, Reino Unido y Ucrania, un foro internacional de intercambio de prácticas y conocimiento sobre contratación abierta para crear una base de conocimientos compartida hacia la adopción del EDCA por parte de más países.

Fuente: (OECD, 2017^[19]) y sitio web de OCDS.

2.3. Hacia una reforma de contratación electrónica: factores clave para la reforma exitosa de COMPRAMEX

2.3.1. El Estado de México necesita una estrategia clara y un liderazgo institucional fuerte para promover la reforma de COMPRAMEX

Implementar una reforma de contratación electrónica requiere tiempo. Por lo tanto, se necesitan estrategias bien planeadas y hojas de ruta para la implementación exitosa de una reforma como esta. Esta sección aborda los factores que debe tomar en cuenta el Estado de México para desarrollar una estrategia de reforma de la contratación electrónica que conduzca a una implementación exitosa. El desarrollo de tal estrategia debe enfocarse en cinco elementos clave: liderazgo institucional, involucramiento de las partes, funcionalidad técnica, gobernanza y desarrollo de capacidades.

Gráfica 2.7. Factores de éxito para las reformas a la contratación electrónica



Fuente: Adaptado del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, (2015^[23]).

El liderazgo institucional es un factor decisivo para la implementación exitosa de reformas a la contratación electrónica. Los gobiernos necesitan definir claramente la visión de los objetivos de la reforma y designar a una dependencia responsable de promover la agenda, respaldada por un fuerte liderazgo institucional.

Por ejemplo, el gobierno federal de México estableció una visión para la reforma de CompraNet como un punto de partida del proceso (véase el Recuadro 2.10).

Efectivamente, el liderazgo institucional es un elemento crítico para la reforma de la contratación electrónica del Estado de México. La reforma no ha logrado grandes avances significativos desde 2013, cuando se hicieron modificaciones a la LCPEMyM para facilitar la digitalización de los procedimientos de contratación pública a través de COMPRAMEX. Actualmente, el Estado de México tiene un plan para actualizar COMPRAMEX a finales de 2020 introduciendo la presentación de documentos en formato electrónico y la firma electrónica, que están previstas en la LCPEMyM. La Secretaría de Finanzas está a cargo de la ejecución bajo el liderazgo de la DGRM y la Dirección General del Sistema Estatal de Informática (DGSEI). Sin embargo, este plan de implementación sigue desarrollándose, lo que implica que quizá no se logre en el tiempo establecido, considerando el lapso necesario para efectuar la reforma.

Así también, la necesidad de compromiso institucional se ve reflejada en la ausencia de la Agenda Digital del Estado de México, que no ha sido desarrollada a pesar del requisito establecido en la Ley de Gobierno Digital del Estado de México, publicada en 2015. El Artículo 9 de dicha ley estipula que el Consejo Estatal de Gobierno Digital deberá aprobar la Agenda Digital. Sin embargo, a cinco años de la publicación de esta ley, el Consejo no ha tomado decisiones para avanzar en esta agenda. Por lo tanto, el Estado de México debe convocar al Consejo Estatal de Gobierno Digital, en apego a las disposiciones de la ley, para abordar y desarrollar la agenda respectiva. El Consejo está conformado por 31 miembros: los secretarios de Gobierno, de Desarrollo Económico, y de Finanzas, así como los titulares de las trece secretarías restantes, cuatro presidentes municipales, el titular de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y el Fiscal General del Estado, entre otros.

Los miembros del Consejo tienen una oportunidad para lograr una fuerte aceptación política de todo el gobierno. Es esencial desarrollar la Agenda Digital del Estado de México, incluyendo la reforma de COMPRAMEX. Por ejemplo, en Turquía, la decisión del primer ministro de incluir la reforma a la contratación electrónica en once agendas y proyectos de gobierno de alta prioridad no solo demostró un fuerte compromiso político por parte del gobierno turco, sino que también facilitó la asignación de recursos financieros y técnicos (Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, 2015^[23]). Un fuerte apoyo institucional reforzaría la reforma de COMPRAMEX para un sistema electrónico avanzado de contratación con funciones transaccionales mejoradas, interconexión con otras bases de datos gubernamentales y plataformas de datos abiertos.

Para demostrar un fuerte compromiso, el Estado de México también se beneficiaría al desarrollar un sitio web dedicado a la reforma de la contratación electrónica donde se debe delimitar claramente la visión, la estrategia, el programa y el calendario de la reforma para asegurar que los esfuerzos del gobierno sean visibles ante el público.

2.3.2. El Estado de México puede crear un Grupo de Trabajo Plural para establecer la visión de la reforma de COMPRAMEX

La Secretaría de Finanzas está a cargo de implementar la reforma a la contratación electrónica bajo el liderazgo de la DGRM y la DGSEI. Además del compromiso institucional, es esencial considerar el involucramiento de todas las partes durante el proceso de reforma. La *Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública* hace un llamado a los países a invitar a los actores involucrados, incluyendo el sector privado y la sociedad civil, a participar en las reformas de la contratación pública ya que se trata de un proyecto en el que participan varios actores, cada uno de los cuales tiene un punto de vista diferente e intereses contrapuestos. Este proceso de participación asegura que la reforma obtenga un fuerte apoyo social a través del entendimiento compartido entre gobierno y partes involucradas (véase el Recuadro 2.9).

Recuadro 2.9. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública: participación

VI. RECOMIENDA que los adherentes fomenten una participación transparente y efectiva de las partes interesadas.

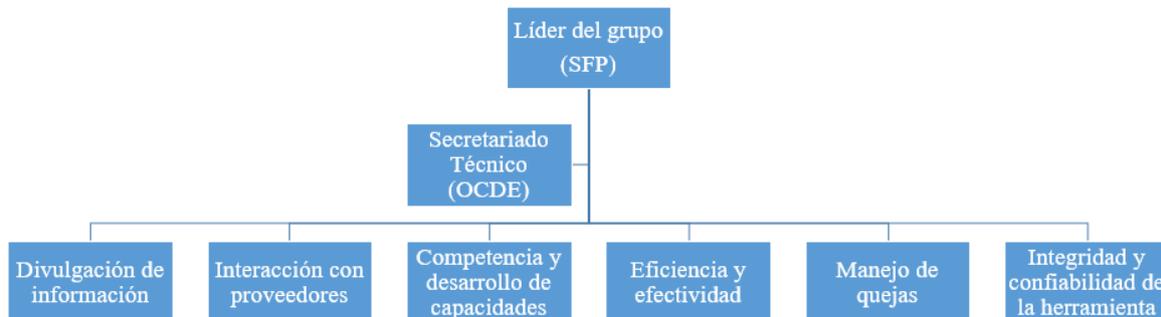
A tal fin, los adherentes deberán:

- i) Elaborar, y seguir, un procedimiento normalizado para la introducción de cambios en el sistema de contratación pública. Dicho procedimiento deberá fomentar las consultas públicas, invitar a la formulación de comentarios por parte del sector privado y la sociedad civil, garantizar la publicación de los resultados de la fase de consultas y explicar las opciones elegidas, todo ello de un modo transparente.
- ii) Entablar periódicamente diálogos transparentes con los proveedores y con las asociaciones empresariales para exponerles los objetivos en materia de contratación pública y garantizar un adecuado conocimiento de los mercados. Es preciso lograr una comunicación eficaz que permita a los potenciales proveedores comprender mejor las necesidades nacionales, y proporcione a los compradores públicos información con la que elaborar, conociendo mejor toda la oferta del mercado, unos expedientes de licitación más eficaces. Estas relaciones deberán quedar sujetas a salvaguardas de la equidad, la transparencia y la integridad que variarán en función de si está en marcha un procedimiento de licitación. Igualmente, será preciso adaptar esas relaciones para garantizar que las empresas extranjeras que participan en las licitaciones públicas reciben una información transparente y oportuna.
- iii) Brindar oportunidades para la participación directa de las partes interesadas externas en el sistema de contratación pública, con el objetivo de potenciar la transparencia y la integridad a la vez que asegura un nivel adecuado de control, sin perjuicio del respeto constante de la confidencialidad, la igualdad de trato y demás obligaciones legales del procedimiento de contratación pública.

Fuente: (OECD, 2015^[11]).

Durante la fase de diseño de la estrategia de reforma de COMPRAMEX, el gobierno del Estado de México puede considerar la experiencia del gobierno federal de México respecto a la reforma de CompraNet. En 2018, la Secretaría de la Función Pública (SFP) del gobierno federal convocó a la creación de un grupo de múltiples partes involucradas para reformar el sistema electrónico de contratación. Este grupo multi-actor incluyó representantes del sector público, empresarial, y de la sociedad civil, y trabajó en pro del desarrollo de una declaración de visión compartida respecto a la contratación electrónica en México. La declaración de visión también buscó ser una guía para el desarrollo futuro de herramientas en la materia, incluyendo el nivel subnacional. Esta práctica colaborativa estaba alineada con el principio de participación incluido en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública*.

Gráfica 2.8. Grupo de Trabajo Plural para la reforma de CompraNet, establecido por el gobierno federal de México



Fuente: (OECD, 2018^[12]).

El Grupo de Trabajo Plural consistió en seis subgrupos: publicación de información, interacción con proveedores, competencia y desarrollo de capacidades, eficiencia y eficacia, procesamiento de quejas y denuncias, e integridad y confianza en la herramienta. Cada subgrupo estaba representado por partes variadas, incluyendo el sector público, la sociedad civil y el sector empresarial, y trabajó sobre temas y problemas clave específicos, tal y como queda ilustrado en la Tabla 2.6.

Tabla 2.6. Temas por subgrupo del Grupo de Trabajo Plural para la reforma de CompraNet

| Grupo | Asunto clave | Participantes | Temas cubiertos |
|---|---|---|---|
| 1. Publicación de información | CompraNet publica toda la información pertinente para los usuarios | Periodistas, organizaciones de la sociedad civil (OSC), proveedores, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), industria (cámaras de comercio), SFP | Disponibilidad, accesibilidad, oportunidad, utilidad, precisión de la información |
| 2. Interacción con proveedores | Simplificar las herramientas para la participación de los proveedores mediante de la contratación electrónica | Industria (cámaras de comercio) | Mejora de la funcionalidad, transparencia, anticorrupción, estadística, profesionalización |
| 3. Competencia y desarrollo de capacidades | Fomentar el uso de medios electrónicos a lo largo del ciclo de contratación pública | Servidores públicos, contratistas y proveedores | Solidez de la plataforma, reducir los costos de participación, reducir los costos administrativos, limitar el contacto directo entre los participantes |
| 4. Eficiencia y eficacia en CompraNet | Soluciones y medidas alternativas para mejorar la plataforma | Organizaciones de la sociedad civil (OSC) | Análisis de las regulaciones aplicables, antecedentes de CompraNet, operación práctica de la plataforma, accesibilidad de los procesos y los resultados |
| 5. Procesamiento de quejas y denuncias | Procesar quejas y denuncias centrándose en crear confianza y credibilidad entre el sector empresarial | Servidores públicos e industria (cámaras de comercio) | Análisis del flujo actual del proceso, diagnóstico de opciones para mejorar el Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas de la SFP (SIDE) y el CompraNet (mejores prácticas), propuesta de actualización tecnológica |
| 6. Integridad y confianza en la herramienta | Identificar acciones que aumentan la confianza en CompraNet, garantizando información precisa y oportuna | Organizaciones de la sociedad civil (OSC) | Integridad de la información contenida en CompraNet, confianza en los procesos relacionados con CompraNet, mecanismos y acciones externos a CompraNet que afectan su confiabilidad e integridad |

Fuente: (OECD, 2018^[12])

Tal y como ya se había mencionado, el establecimiento del Grupo de Trabajo Plural era un elemento indispensable para establecer la visión compartida respecto al sistema electrónico de contratación de México (véase el Recuadro 2.10).

Recuadro 2.10. Visión del sistema electrónico de contratación de México

En 2018, el grupo de trabajo multi-actor convocado por el gobierno federal de México para la reforma de CompraNet elaboró una declaración de visión colaborativa para establecer los nuevos fundamentos para los sistemas electrónicos de contratación. En esta visión, el Grupo de Trabajo Plural sobre Contratación Pública reconoció las oportunidades brindadas por la tecnología digital para habilitar un sistema completamente transaccional que apoye al ciclo completo de contratación pública, desde la planeación a la licitación y adjudicación (contratación), al pago y gestión de contratos, al monitoreo y auditoría subsecuente. La visión considera los siguientes doce principios que captan los objetivos y las ambiciones de todas las partes involucradas en el proceso de contratación pública:

- 1. Transaccional:** El ciclo completo de contratación pública será administrado por medios electrónicos, estableciendo flujos integrales de información que conecten cada una de las etapas de manera automática.
- 2. Estandarizado:** El ciclo completo de contratación pública cumplirá con especificaciones y formatos preestablecidos, y adoptará estándares de datos de contratación internacionalmente aceptados.
- 3. Transparente:** El sistema electrónico de contratación será el único punto de acceso para publicar información del ciclo de contratación del gobierno para cualquier tipo de procedimiento de contratación.
- 4. Confiable:** La información cargada al sistema será correcta, completa, actualizada y protegida bajo protocolos estrictos.
- 5. Interconectado:** El sistema ofrecerá una interconexión entre los procesos del ciclo de contratación, así como entre los sistemas de información gubernamental (e-gobierno), incluyendo aquellos de instituciones presupuestales y tributarias.
- 6. Coordinado:** Las diversas entidades y unidades usuarias del sistema lo emplearán como una herramienta que posibilite la coordinación para facilitar compras consolidadas que busquen las mejores condiciones de mercado y la estandarización de los procesos de contratación pública. El sistema incluirá módulos que permitan la implementación de estrategias de contratación pública como las subastas en reversa y los contratos marco.
- 7. Amigable para el usuario:** El diseño del sistema permite dar claridad al usuario sobre la información disponible y su ubicación, así como un acceso rápido y una navegación de alta velocidad, sin requerir demasiadas reglas de interacción con el propio sistema. Asimismo, se cuenta con un centro de atención de calidad y con personal suficiente y calificado para la atención de los usuarios del sistema.
- 8. Útil para los usuarios:** La plataforma proporciona información que permite tanto a servidores públicos como a los sectores social y privado, según corresponda, analizar las contrataciones públicas y el desempeño de quienes intervienen en las mismas, tomar decisiones para la participación en los procedimientos de contratación, definir políticas públicas y acciones de mejora en materia de contratación pública, coadyuvar en la fiscalización y control en la materia y realizar investigaciones y análisis sobre los resultados, incluyendo la generación de estadísticas e indicadores. La plataforma también facilitará la preparación de investigaciones de mercado y de los planes anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obras públicas, para ser publicados oportunamente y con información actualizada, de tal manera que puedan cumplir con su objetivo de proporcionar información útil para la industria. La información contenida en el Registro de Proveedores del sistema -incluyendo los perfiles de proveedores, accionistas, historial de desempeño en

contratación pública y actos ilícitos- contribuye a la toma informada de decisiones por parte de los funcionarios de compras.

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

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

11. Catalizador de la competencia económica: El sistema promueve la libre competencia, la libre concurrencia y reduce barreras a la entrada, costos de transacción y administrativos para todo tipo de usuario.

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

Fuente: (OECD, 2018^[12]).

El Estado de México podría considerar crear un grupo multidisciplinario para establecer un diálogo con una variedad de actores pertinentes para la comunicación y retroalimentación sobre futuras reformas a su sistema electrónico de contratación.

2.3.3. El Grupo de Trabajo Plural puede definir funcionalidades técnicas para el futuro de COMPRAMEX

Los gobiernos deben definir las funcionalidades técnicas del sistema electrónico de contratación para implementar su reforma. Estas funcionalidades técnicas pueden consistir en, más no limitarse a, lo siguiente:

- Funciones transaccionales de procedimientos de contratación: ¿Qué procedimientos de la contratación (por ejemplo, la presentación de documentos en formato electrónico) deben efectuarse mediante el sistema electrónico y para cuáles categorías de contratación (bienes, servicios, y/o obras públicas)? Además, es importante definir si es obligatorio llevar a cabo cada uno de esos procedimientos de manera electrónica.
- Interconectividad: ¿Qué sistemas de gobierno digital (por ejemplo, el sistema presupuestal) deben quedar interconectados con el sistema electrónico de contratación?
- Acceso a la información: ¿Qué tipo de información (por ejemplo, el número de licitantes para cada proceso de contratación) se publica en la plataforma y cómo se recabará dicha información?

La situación actual y las recomendaciones para COMPRAMEX ya se han abordado en las secciones 1 y 2 de este capítulo. Las funcionalidades técnicas deben definirse con un calendario claro para su implementación y alinearse con la visión por desarrollarse.

Además, nuevas funcionalidades deben introducirse mediante un enfoque en fases, con apoyo de un periodo piloto, con la participación de actores seleccionados. El periodo piloto ayudaría a quienes encabezan la reforma a comprender mejor el ambiente de los usuarios para mejoras potenciales, así como las necesidades de capacitación.

2.3.4. El Grupo de Trabajo Plural podría ayudar a revisar el marco regulatorio actual de contratación pública con base en la declaratoria de visión

La reforma de la contratación electrónica implica modificaciones al marco regulatorio. La LCPEMyM establece que la digitalización total se completará de forma gradual. Las enmiendas potenciales a la actual LCPEMyM podrían contemplar los siguientes aspectos, que el Grupo de Trabajo Plural debe identificar a detalle, para alimentar la revisión normativa recomendada en el Capítulo 1.

- nuevas opciones de contratación digital tales como contratos marco, tema que se aborda en el Capítulo 3
- nuevas funciones transaccionales de procesos de contratación (debe quedar claro en qué casos es obligatorio el uso de esas funciones)
- interconectividad de COMPRAMEX con otros sistemas de gobierno digital, como el SPP, registros de negocios y tributarios, el sistema Denuncia EdoMex, y el portal de transparencia (IPOMEX)
- plataforma electrónica para la contratación de obras públicas, por ejemplo, al incluirlas bajo el uso de COMPRAMEX
- Divulgación de información (por ejemplo, publicar el mismo tipo de información disponible actualmente en IPOMEX y proporcionar una lista de todo lo que se publicará)

2.3.5. El Estado de México debe superar los obstáculos potenciales para reformar COMPRAMEX mediante de actividades de desarrollo de capacidades y concientización

La implementación exitosa de la reforma a la contratación electrónica requiere un proceso de gestión del cambio. Los gobiernos deben asegurar que los funcionarios de contratación pública, así como cualquier otro actor involucrado -incluyendo a los proveedores- no solo estén al tanto de su importancia estratégica, sino que también tengan las capacidades y el conocimiento necesarios de los procesos y las funcionalidades del nuevo sistema electrónico. Por lo tanto, es de suma importancia que se brinden oportunidades de desarrollo de capacidades.

Efectivamente, la *Encuesta sobre Contratación Pública de 2016* de la OCDE demuestra que los principales retos que enfrentan las autoridades contratantes en los países de la OCDE en relación con el uso de sistemas electrónicos de contratación son: una cultura organizacional que no es tan innovadora como lo podría ser (57%), conocimientos y habilidades limitados respecto a las TICs (40%), y un conocimiento escaso sobre las oportunidades económicas que pueden brindar los sistemas electrónicos de contratación (37%). De acuerdo con un sondeo llevado a cabo por la OCDE, el Estado de México identificó que su principal obstáculo para desarrollar un sistema electrónico de contratación actualizado es la falta de una cultura organizacional abierta, enfocada a la innovación. Estos retos deben abordarse mediante el desarrollo de capacidades y la concientización sobre el sistema electrónico de contratación como una herramienta económica útil.

Actualmente, el Estado de México no proporciona capacitación sobre COMPRAMEX. Además, los lineamientos sobre cómo utilizarlo no están disponibles en el sitio web. Sería indispensable proporcionar capacitación sobre las nuevas funcionalidades no solo a funcionarios de contratación pública, sino también a proveedores. El Estado de México puede considerar el desarrollo de programas de capacitación para el uso de COMPRAMEX como parte de su proceso de gestión del cambio, tal y como se hizo en el caso de la reforma a CompraNet. (véase el Recuadro 2.11)

Recuadro 2.11. Iniciativas para el desarrollo de capacidades del gobierno federal de México sobre CompraNet

La preparación de los usuarios para los cambios al sistema electrónico de contratación debe incluir esfuerzos por brindar capacitación enfocada a proveedores y autoridades contratantes.

Para los practicantes de la contratación, SFP desarrolló un programa de capacitación presencial, así como cursos en línea para autocapacitarse sobre el uso de CompraNet. Aproximadamente 10 800 funcionarios de contratación recibieron capacitación mediante sesiones presenciales entre 2011 y 2018.

Desde 2012, más de 18 300 proveedores recibieron capacitación presencial, con un promedio de 2 600 por año. Sin embargo, fue necesario incrementar el alcance de los esfuerzos de capacitación considerando el número de proveedores registrados en CompraNet (más de 260 mil hasta agosto de 2018). Bajo estas circunstancias, la SFP desarrolló una serie de videos sobre diferentes procedimientos de contratación y CompraNet, para solucionar la problemática de los recursos limitados para incrementar las sesiones presenciales para los proveedores. En total, se produjeron ocho videos que han logrado más de 340 mil visualizaciones en total desde 2015, y más de 1 800 suscriptores en el canal de YouTube de CompraNet.

Tabla 2.7. Material de apoyo en YouTube para autocapacitación sobre el uso de CompraNet

| Título | Descripción | Total de visualizaciones |
|--|---|--------------------------|
| 1. Registro en línea | Describe los pasos a seguir para que la persona física o moral de nacionalidad mexicana pueda registrarse exitosamente en CompraNet | 158 454 |
| 2. Área de trabajo | Explica la pantalla principal a la que accede la persona física o moral registrada en CompraNet con una cuenta, y muestra las diferentes áreas para actividades específicas | 20 934 |
| 3. Búsqueda de procedimientos de contratación en CompraNet | Muestra los pasos a seguir para buscar un procedimiento de contratación en CompraNet | 594 |
| 4. Expresar interés en un procedimiento de contratación | Describe los pasos a seguir para buscar y registrarse para un procedimiento de contratación publicado en CompraNet y participar electrónicamente | 21 229 |
| 5. Envío de preguntas para la junta de aclaraciones | Envío de preguntas relacionadas con un procedimiento de contratación, que son atendidas en las juntas de aclaraciones | 7 989 |
| 6. Envío y firma electrónica de la proposición | Procedimiento que describe el proceso de envío y firma de propuestas en CompraNet | 41 544 |
| 7. Consulta de actas públicas | Consulta de minutas relacionadas con los eventos del procedimiento de contratación | 6 368 |
| 8. Actualización y configuración de JAVA | Instalación y actualización de JAVA en Internet Explorer y Mozilla Firefox | 82 995 |

Fuente: (OECD, 2019^[24]).

La “Guía técnica para licitantes sobre el uso y manejo de CompraNet”, también se desarrolló en formato PDF para descarga gratuita desde CompraNet.

Fuente: (OECD, 2019^[24]).

Además de brindar oportunidades de capacitación, el Estado de México debe establecer un servicio de mesa de ayuda para responder dudas sobre el uso de COMPRAMEX. Actualmente, las autoridades contratantes y los proveedores pueden contactar a la Secretaría de Finanzas en caso de tener alguna duda relacionada con el uso de COMPRAMEX, sin embargo, contar con un servicio de mesa de ayuda exclusivo facilitaría una suave transición hacia una versión actualizada de COMPRAMEX. Por ejemplo, en Colombia, la mesa de ayuda administrada por Colombia Compra Eficiente cuenta con un equipo de 30 funcionarios que incluye dos supervisores (uno de control de calidad y otro de capacitación) y 26 agentes, quienes procesan, en promedio, 994 casos al mes cada uno. El servicio está disponible para los usuarios de tres formas: llamada, chat en línea y correo electrónico. (OECD, 2018^[12])

Propuestas de acción

El Estado de México reformó la LCPEMyM en 2013 para facilitar la digitalización de los procedimientos de contratación pública mediante una introducción gradual de COMPRAMEX. Este fue un paso importante para aumentar la eficiencia y la transparencia en la contratación pública. Sin embargo, estos esfuerzos no han llevado a la transaccionalidad en el uso de COMPRAMEX: nunca se ha utilizado para llevar a cabo procesos de contratación en modalidad electrónica desde la reforma de 2013. Hay muchas áreas de oportunidad para mejoras en cuanto a funciones transaccionales que no cumplen con el requisito establecido en el marco normativo, su interconexión con otros sistemas de gobierno, y la publicación de información que sea de uso sencillo.

La situación puede atribuirse a la debilidad de varios elementos como voluntad institucional, conciencia sobre la importancia estratégica de la contratación pública, una visión clara y una hoja de ruta para la estrategia de reforma. Esto queda ilustrado en la ausencia de la Agenda Digital, un Grupo de Trabajo Plural (o algún otro tipo de participación de los actores pertinentes), y una clara implementación del plan para la reforma de COMPRAMEX, que está programada para completarse a finales de 2020.

Por lo tanto, el Estado de México necesita desarrollar estrategias y una hoja de ruta para la implementación exitosa de la reforma a la contratación electrónica. El desarrollo de la estrategia de reforma debe enfocarse en cinco elementos clave: liderazgo institucional, involucramiento de las partes, funcionalidad técnica, gobernanza y desarrollo de capacidades.

Será benéfico para el Estado de México considerar las siguientes recomendaciones y la hoja de ruta para la reforma de COMPRAMEX para aumentar los niveles de eficiencia y transparencia de la contratación pública, así como lo ilustra la Tabla 2.8. El calendario consiste en tres etapas: corto plazo (dentro de los primeros seis meses), mediano plazo (dentro del primer año) y largo plazo (a más de un año). Las acciones clasificadas a corto y mediano plazo estarán sujetas a un estudio de seguimiento cuya ejecución se llevará a cabo un año después del lanzamiento del presente estudio.

De implementarse exitosamente, COMPRAMEX podría transformarse en un sistema electrónico de contratación más integral, transaccional, interconectado y transparente con datos reutilizables e integrales.

Tabla 2.8. Recomendaciones y hoja de ruta para la reforma de COMPRAMEX

| ID | Acción | Recomendación | Calendario |
|----|---|---|------------|
| 1 | Establecer un grupo de trabajo plural | El Estado de México puede establecer un grupo de trabajo plural para la comunicación y retroalimentación sobre futuras reformas a la contratación electrónica. Los miembros pueden ser múltiples actores pertinentes, incluyendo representantes del sector público, empresarial y de la sociedad civil. | Corto |
| 2 | Organizar subgrupos del grupo de trabajo plural | Un grupo de trabajo plural puede organizarse en subgrupos. | Corto |
| 3 | Establecer la visión de COMPRAMEX | Un grupo de trabajo plural puede establecer la declaratoria de visión de COMPRAMEX. | Mediano |
| 4 | Convocar al Consejo Estatal de Gobierno Digital | El Estado de México puede convocar al Consejo Estatal de Gobierno Digital, en apego a las disposiciones de la Ley, para abordar el tema de la Agenda Digital. | Corto |
| 5 | Desarrollar una Agenda Digital | El Consejo Estatal de Gobierno Digital debe desarrollar la Agenda Digital del Estado de México, incluyendo la reforma de COMPRAMEX, para ganar una fuerte aceptación política por parte de todo el gobierno. | Mediano |
| 6 | Establecer un sitio | El Estado de México puede crear un sitio web para la reforma a la | Corto |

| | | | |
|----|--|---|---------|
| | web para la reforma a la contratación electrónica | contratación electrónica. El sitio deberá delimitar claramente la visión, la estrategia, el programa y el calendario de la reforma para asegurar que los esfuerzos del gobierno queden visibles ante el público. | |
| 7 | Marco regulatorio | El Estado de México puede revisar el marco regulatorio actual sobre contratación pública con base en la visión. | Mediano |
| 8 | Definir nuevas funciones transaccionales para los procesos de contratación electrónica | Un grupo de trabajo plural puede definir nuevas funciones transaccionales para los procesos electrónicos de contratación. Estas funciones pueden incluir la presentación de documentos en formato electrónico, la firma electrónica y la notificación automática de oportunidades de licitación a proveedores. | Mediano |
| 9 | Introducir nuevas funciones transaccionales para los procesos de contratación electrónica | El Estado de México debe introducir nuevas funciones transaccionales para los procesos electrónicos de contratación, identificados en el inciso 8. | Largo |
| 10 | Definir los sistemas de gobierno que quedarán interconectados con COMPRAMEX | El grupo de trabajo plural puede sugerir los sistemas de gobierno que quedarán interconectados con COMPRAMEX. Dichos sistemas pueden incluir el sistema presupuestal (SPP), los registros empresariales y tributarios, el sistema de quejas (<i>Denuncia EdoMex</i>) y el portal de transparencia IPOMEX. | Mediano |
| 11 | Integrar a COMPRAMEX con otros sistemas de gobierno digital | El Estado de México debe implementar la interconexión de COMPRAMEX con otros sistemas digitales de gobierno, identificados en el inciso 10. | Largo |
| 12 | Definir el futuro de la plataforma de contratación electrónica respecto a las obras públicas | El grupo de trabajo plural debe definir el futuro de la plataforma de contratación electrónica respecto a las obras públicas. El Estado de México debe abordar la posibilidad de usar COMPRAMEX no solo para bienes y servicios, sino también para obras públicas. Mientras tanto, la Contraloría puede utilizar su sitio web para la publicación de convocatorias de licitación de obras públicas. | Mediano |
| 13 | Establecer una plataforma digital de contratación para las obras públicas | El Estado de México debe establecer procesos electrónicos de contratación para obras públicas. | Largo |
| 14 | Definir la información publicada en COMPRAMEX | El grupo de trabajo plural puede definir la información relacionada con la contratación pública que se publique en COMPRAMEX. Como objetivo a mediano plazo, el Estado de México puede considerar la posibilidad de publicar en COMPRAMEX toda la información de contratación pública que esté actualmente disponible en IPOMEX. Se deben añadir opciones más flexibles de búsqueda para permitir a los usuarios recabar información en formatos reutilizables y legibles por máquinas. | Mediano |
| 15 | Publicar información en COMPRAMEX | El Estado de México debe publicar información en COMPRAMEX relacionada con la contratación pública, identificada en el inciso 14, con opciones flexibles de búsqueda. | Largo |
| 16 | Desarrollo de capacidades | El Estado de México debe diseñar actividades de desarrollo de capacidades sobre cómo utilizar las nuevas funciones de COMPRAMEX. Los públicos objetivo incluyen a los funcionarios de contratación y proveedores como parte del proceso de gestión del cambio. | Mediano |

Referencias

- CompraNet (2019), *Contratos*, <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones> (accessed on 18 February 2020). [12]
- European Commission (2016), *EU Public Procurement reform: Less bureaucracy, higher efficiency*, https://www.google.com/search?q=EU+public+procurement+reformless+bureaucracy+,+high+er+efficiency&sourceid=ie7&rls=com.microsoft.en-GB:IE-Address&ie=&oe=&gws_rd=ssl#spf=1580380510830 (accessed on 30 January 2020). [2]
- European Commission (n.d.), *Digital procurement*, https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital_en (accessed on 7 February 2020). [10]
- Gobierno del Estado de México (2015), *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios*. [23]
- Gobierno del Estado de México (2013), *Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios*, <http://legislacion.edomex.gob.mx/node/108> (accessed on 6 January 2020). [24]
- OECD (2019), *Follow-up Report on CompraNet Reform*, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/follow-up-report-on-compranet-reform.htm> (accessed on 21 February 2020). [26]
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. [14]
- OECD (2019), *Public Procurement in Germany: Strategic Dimensions for Well-being and Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1db30826-en>. [17]
- OECD (2019), *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1de41738-en>. [8]
- OECD (2018), *Mexico's e-Procurement System: Redesigning CompraNet through Stakeholder Engagement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264287426-en>. [13]
- OECD (2017), *Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing*. [22]
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. [7]
- OECD (2017), *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278905-en>. [16]
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> (accessed on 18 February 2020). [19]

- OECD (2016), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en>. [11]
- OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>. [20]
- OECD (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*. [3]
- OECD (2016), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>. [15]
- OECD (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>. [18]
- OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en. [6]
- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 28 May 2018). [1]
- OECD (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en. [5]
- Shakya, R. (2017), *Digital governance and e-government principles applied to public procurement*, IGI Global, <http://dx.doi.org/10.4018/978-1-5225-2203-4>. [9]
- The Asian Development Bank, T. (2004), *Electronic Government Procurement Roadmap*. [4]
- The European Bank for Reconstruction and Development (2015), *Are you ready for eProcurement?*, <https://www.ppi-ebd-uncitral.com/index.php/en/component/content/article/427-ebd-is-launching-a-guide-to-eprocurement-reform-are-you-ready-for-eprocurement> (accessed on 12 March 2020). [25]
- United Nations (2015), *Sustainable Development Goals*, <https://www.mendeley.com/library/> (accessed on 30 October 2019). [21]

3

Mejorar la eficacia de la centralización de la contratación pública en el Estado de México

En este capítulo se analizan las estructuras, los mecanismos y las prácticas actuales para centralizar la contratación pública en el Estado de México para mejorar su eficacia. En el mismo, se identifican áreas para la expansión de la centralización con el propósito de aumentar la eficiencia y la eficacia. Además, se enfoca en el uso de contratos marco como herramientas de eficiencia para obtener los beneficios de una contratación pública centralizada de manera efectiva, incluyendo la creación de mayor competencia en el mercado. Finalmente, en el capítulo se evalúan las estructuras organizacionales que más generan resultados cuando de centralización de la contratación se trata.

Con presupuestos cada vez más reducidos en tiempos de austeridad fiscal, las administraciones gubernamentales buscan maneras de racionalizar el gasto público y lograr así más con menos. Considerando el tamaño del gasto en contratación pública, en promedio un 12% del PIB en países de la OCDE, la contratación pública brinda oportunidades para estas eficiencias (OECD, 2019^[11]). Con un gasto en contratación pública de MXN 71 968 millones en 2019, equivalente a 24.7% de sus gastos presupuestales,¹ el gobierno del Estado de México tiene la responsabilidad de hacer buen uso del dinero de los contribuyentes. Se pueden generar ahorros importantes al simplificar, racionalizar y consolidar el gasto mediante la contratación pública. En los países de la OCDE se utilizan ciertas herramientas y técnicas para lograr obtener una mejor relación precio-calidad (valor por el dinero).

La centralización del gasto de contratación pública es una herramienta clave que se utiliza para este propósito. Implica la agregación de demanda de contratación de diferentes entidades utilizando varias herramientas para la eficiencia, sobre todo, la adquisición centralizada y los contratos marco.

Mientras que la centralización brinda beneficios claros para un sistema de contratación dado, también es necesario operarla de manera eficaz para dar resultados respecto a los ahorros y la racionalización asociados con aquella. A decir verdad, la puesta en marcha de una institución para centralizar sin el conocimiento, las herramientas, los procesos y el marco institucional adecuados, podría no producir los resultados deseados.

En este capítulo se hace un análisis de cómo el Estado de México puede mejorar su estructura institucional actual, sus procesos y sus herramientas para obtener mayores beneficios de un gasto centralizado en crecimiento. En este capítulo se argumenta que la centralización solo puede ser eficaz mientras las estructuras institucionales, las herramientas para la eficiencia y los sistemas de gobernanza adecuados queden establecidos. Más allá de todo ello, la centralización brinda oportunidades para incrementar la competencia y, por lo tanto, para generar valor económico en la contratación pública del Estado de México.

Recuadro 3.1. Opciones para mejorar la eficiencia en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública

El Consejo:

VII. RECOMIENDA que los adherentes desarrollen procedimientos que, satisfaciendo las necesidades de la administración pública y de los ciudadanos, impulsen la **eficiencia** a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública.

A tal fin, los adherentes deberán:

i. Simplificar el sistema de contratación pública y su marco institucional. Los adherentes deberán evaluar los actuales procedimientos e instituciones para identificar las duplicidades funcionales, ámbitos de ineficacia y otros elementos ineficientes. A continuación, y en la medida de lo posible, deberá desarrollarse, en torno a procesos de contratación y flujos de trabajo eficaces y eficientes, un sistema de contratación pública orientado al servicio, con el fin de reducir la carga administrativa y los costos de este capítulo, mediante, por ejemplo, servicios compartidos.

ii. Implantar procedimientos técnicos adecuados que satisfagan eficientemente las necesidades de los destinatarios. Los adherentes deberán adoptar medidas encaminadas a asegurar que los resultados de los procesos de contratación satisfacen las necesidades de los usuarios, por ejemplo, elaborando unas especificaciones técnicas adecuadas, estableciendo unos criterios apropiados de adjudicación de contratos, garantizando que los evaluadores de propuestas poseen los adecuados conocimientos técnicos, y asegurándose de que, tras la adjudicación de los contratos, se dispone de los recursos y conocimientos necesarios para la gestión de los mismos.

iii. Crear, y utilizar, instrumentos que mejoren los procedimientos de contratación pública, reduzcan las duplicidades y logren una mayor eficiencia, incluyéndose entre estos mecanismos la centralización de la contratación pública, los contratos marco, los catálogos electrónicos, la adquisición dinámica, las subastas electrónicas, las contrataciones compartidas y los contratos con opciones. La aplicación de estos instrumentos en los niveles subnacionales de la administración, siempre que ello sea adecuado y factible, puede impulsar aún más la eficiencia.

Fuente: (OECD, 2015^[2]).

3.1. La centralización genera resultados si se lleva a cabo de manera eficaz

Con una población de aproximadamente 16 millones de habitantes, el Estado de México es el estado más poblado del país. Desde una perspectiva administrativa, queda dividido en 125 municipios. Su área urbana se encuentra muy cerca de la Ciudad de México, es decir que 59 de sus municipios son considerados parte del área suburbana de la Ciudad de México. Desde una perspectiva económica, el Estado de México resalta en comparación con otros estados con una economía que representa aproximadamente 8.7% del PIB total de la República Mexicana (INEGI, 2019^[3]). Su economía se caracteriza principalmente por el sector manufacturero e industrial. En su calidad de estado grande compuesto por varias entidades contratantes, el sistema general de contratación presenta buenas oportunidades para la centralización.

Para asegurar eficiencia y valor por el dinero, debe haber una capacidad suficiente para llevar a cabo contrataciones en todos los órdenes de gobierno. Este suele ser uno de los grandes retos en los países de la OCDE puesto que la capacidad del personal de contratación tiende a ser débil en los niveles regional y local. Efectivamente, los servidores públicos de niveles más locales de gobierno, muy a menudo, solo hacen contrataciones ocasionalmente y, por lo tanto, no tienen las habilidades ni la especialización necesarias. En este contexto, maximizar la centralización de la contratación pública, generalmente a través de una sola autoridad y con el uso apropiado de herramientas para la eficiencia, puede ser de gran valor. Esto permite aliviar la carga de la contratación pública de las entidades que no están especializadas y lograr una mejor relación precio-calidad mediante las economías de escala generadas por la agregación de demanda.

En la OCDE, muchos países han reconocido los beneficios de la centralización de la contratación pública y están incrementando esfuerzos para optimizar su sistema de contratación consolidando las necesidades. Los beneficios de la centralización están ligados principalmente a los ahorros (OECD, 2019^[4]). Estos ahorros surgen específicamente de la obtención de mejores precios mediante economías de escala y de menores costos de transacción. Efectivamente, al agregar la demanda de varias autoridades contratantes se logra un mayor poder adquisitivo. Limitar el número de autoridades que efectúan transacciones también racionaliza el gasto. Al mismo tiempo, concentrar la función de contratación pública en una institución genera tanto una capacidad mejorada como experiencia especializada, produciendo mejores resultados y ahorros.

En particular, la centralización contribuye a lograr un sistema de contratación más eficiente mediante la creación de un punto central de contacto para proveedores y entidades públicas. Concretamente, la centralización se logra frecuentemente al instaurar una central de compras (*Central Purchasing Body*, CPB, por sus siglas en inglés), es decir, una autoridad que adquiere bienes, y contrata servicios y obras a nombre de otras autoridades. A decir verdad, mientras que muchos países optan por establecer una central de compras, o una institución similar, el grado de centralización puede variar dependiendo de la cultura institucional y administrativa. En algunos países, la centralización es obligatoria, por ejemplo, en Lituania o Chile. Otros países pueden tener preferencia por un sistema descentralizado que da más flexibilidad a compradores públicos y entidades individuales, este es el caso de Países Bajos, en donde

se insiste en aumentar el nivel de habilidades y competencias de los compradores en todos los niveles de gobierno.

El Estado de México también ha reconocido los beneficios de centralizar los gastos de contratación puesto que se han llevado a cabo reformas para adquirir de manera centralizada desde hace años. La centralización es particularmente relevante en un estado grande compuesto por varias entidades contratantes. Tal y como se detalló en el Capítulo 1, a nivel de la administración pública central, el gasto de contratación relacionado con bienes y servicios queda centralizado a través de la DGRM de la Secretaría de Finanzas. Sin embargo, el gasto centralizado de la Secretaría de Finanzas representa aproximadamente 68% del gasto de contratación total, lo que indica que aún existen oportunidades para simplificar y racionalizar².

Asimismo, las políticas de austeridad actuales colocan al Estado de México en una situación de presión cada vez mayor para lograr mayor eficiencia y valor por el dinero. Los desarrolladores de políticas públicas y los practicantes de la contratación deben comprender claramente que la centralización apoya este esfuerzo si se ejecuta de manera eficaz. Sin embargo, esto requiere de una noción sólida de los beneficios esperados, los pasos necesarios en la reforma, y una visión precisa de los insumos y los prerrequisitos indispensables para lograr el objetivo general.

Ahora bien, es importante que la centralización se adapte al contexto local para funcionar efectivamente. Queda claro que la consolidación de la contratación pública resta poder de decisión a algunas autoridades sobre sus adquisiciones y presupuesto. Una opción sabia en la reforma sea quizá el no presionar a las autoridades locales a someterse a un esquema centralizado obligatorio cuando existe una fuerte cultura administrativa independiente entre los municipios. En este caso, un esquema voluntario podría ser más adecuado. En otros, quizá haya autoridades contentas de dejar de lado tareas que consideran una carga. Así puede suceder con una autoridad que se enfrenta a consecuencias severas en caso de que surjan, durante una auditoría, irregularidades en sus contrataciones (es decir, sanciones o responsabilidades personales). Los incentivos bajo tales circunstancias pueden girar más en torno a limitar el número de contrataciones ya que esto representa una responsabilidad potencial para una institución.

A pesar de ser reconocido ampliamente como un elemento benéfico, la centralización también trae consigo algunas desventajas que deben sopesarse en relación con los beneficios y ahorros potenciales. La investigación académica apunta a mayores gastos de coordinación e instalación, pérdida de relaciones con proveedores locales, barreras potenciales para pymes como resultado de contrataciones centralizadas de mayor tamaño, coordinación compleja, e ineficiencias (Albano y Sparro, 2010^[5]). Una de las mayores limitantes pudiera ser que no se cumplan completamente las necesidades específicas y los requerimientos particulares de las autoridades contratantes (OECD, 2019^[4]). Con respecto al mercado, la contratación centralizada también implica el riesgo de una mayor concentración de mercado y el desarrollo de monopolios, puesto que los grandes volúmenes benefician desproporcionadamente a los grandes proveedores y dicha situación podría crear barreras de entrada al mercado (OECD, 2018^[6]).

Por lo tanto, cada país o entidad administrativa regional debe lograr un equilibrio perfecto entre la centralización y la autonomía de las autoridades contratantes.

3.2. Oportunidades para la ampliación del alcance de la centralización en el Estado de México

Tal y como se abordó en el Capítulo 1, ya se ha puesto en marcha un grado significativo de centralización en el Estado de México, particularmente con respecto a bienes y servicios a nivel central. La DGRM funge, sobre todo, como central de compras para bienes y servicios para las dependencias del gobierno del Estado. Las secretarías están obligadas a hacer sus adquisiciones a través de la DGRM con la excepción de los contratos pedidos, es decir, adquisiciones por cantidades inferiores a MXN 570 000

(aproximadamente USD 29 640) hechas mediante adjudicaciones directas. De lo contrario, la DGRM ejecuta todas las demás adquisiciones de bienes y servicios que las dependencias requieran.

Por otro lado, se permite a los organismos auxiliares y municipios llevar a cabo adquisiciones de bienes y servicios, y contratación de obra pública, de manera independiente. Esto también aplica para las entidades que tengan un estatus descentralizado, como las que se encuentran bajo el portafolio de una secretaría de estado específica. Cabe destacar que a estas entidades se les permite participar en adquisiciones centralizadas por la DGRM mediante la firma de un acuerdo de coordinación.

El tipo de contratación hecha por la DGRM incluye las adquisiciones denominadas centralizadas: bienes y servicios que varias instituciones solicitan. Los siguientes son ejemplos de grupos de productos solicitados por más de 15 usuarios distintos:

- Material y equipo de oficina
- Materiales y herramientas para procesamiento en equipos
- Material de limpieza
- Arrendamiento de vehículos

Las adquisiciones centralizadas representan 44.9% de las adquisiciones de bienes y 89% de la contratación de servicios. Esto equivale a 68.1% del total de bienes y servicios adquiridos.

Tabla 3.1. Contratación centralizada por la Secretaría de Finanzas

| Compras centralizadas | | | | | |
|--|--------------------------------|------------------------|-----------------------------------|------------------------|---|
| Sector central y organismos descentralizados | | | | | |
| Bienes | | Servicios | | Bienes y servicios | |
| Monto adjudicado (MXN) | Porcentaje del total de bienes | Monto adjudicado (MXN) | Porcentaje del total de servicios | Monto adjudicado (MXN) | Porcentaje del total de los gastos de la SF |
| 2 944 056 042.72 | 44.9% | 6 476 433 156.50 | 89.0% | 9 420 489 199.22 | 68.1% |

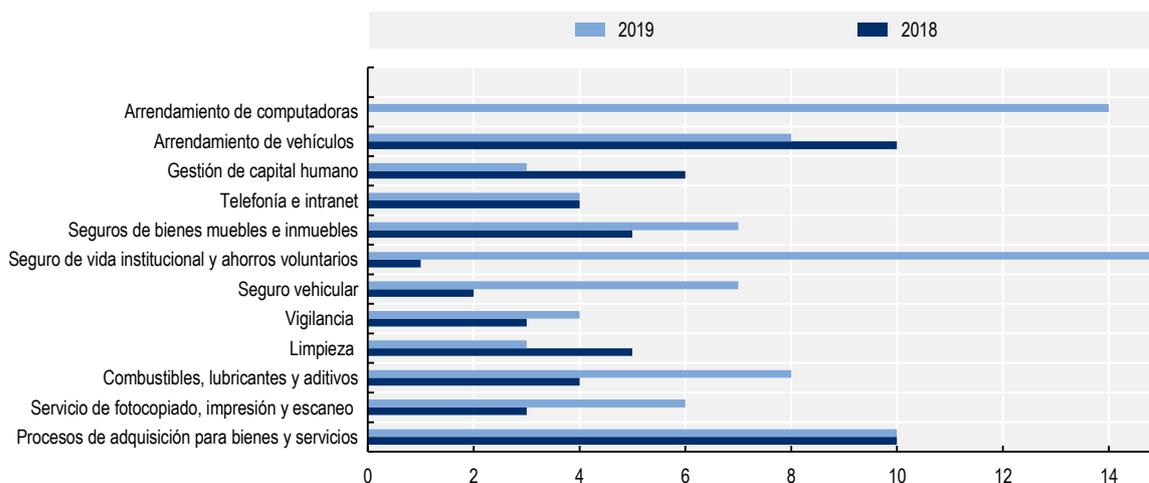
Fuente: Datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas.

Con una central de compras establecida, el Estado de México ya está recibiendo algunos de los beneficios de la centralización y la eficiencia. Sin embargo, siguen existiendo oportunidades que se podrían explotar para lograr una mayor centralización. Estas son particularmente significativas cuando se observa el volumen de las adquisiciones de bienes y servicios que actualmente se encuentran fuera del esquema de centralización de la DGRM. Hasta 2019, la DGRM tenía 87 acuerdos de coordinación con organismos descentralizados y órganos autónomos. Este número aumentó a partir de 52 que existían en 2018, lo que demuestra que hay un interés creciente. Los acuerdos cubren categorías de productos que a menudo están sujetas a la centralización, como los relacionados con limpieza, telefonía, servicios de impresión, así como arrendamiento de vehículos. Dos categorías en particular generaron mucho interés en 2019: arrendamiento de computadoras y seguros (véase la Gráfica 3.1). El creciente interés en la adquisición de computadoras está relacionado con la estrategia para la modernización tecnológica de todo el gobierno del Estado de México.

Sin embargo, dos áreas principales de gasto adicional surgen al examinar el gasto total de contratación en el Estado de México: la contratación llevada a cabo por los organismos auxiliares y por los municipios. Las siguientes secciones detallan cómo se podrían incluir estas áreas de gasto en la contratación centralizada de la DGRM para aprovechar aún más los beneficios de la creciente centralización en el Estado de México (por ejemplo, ahorros, valor por dinero, eficiencia en las transacciones, etcétera). Vale la pena aclarar que los municipios y los organismos auxiliares tienen autonomía presupuestal, lo que les da la opción de determinar si se adhieren a este sistema de contratación. Para integrar más

profundamente a estas entidades al esquema centralizado, la DGRM necesitaría establecer una estructura que sea capaz de analizar sus necesidades específicas y ofrecerles condiciones atractivas. Esto requeriría un esfuerzo más amplio en la reforma, concertado entre varios actores en el Estado de México, para proporcionar los recursos y las capacidades a la DGRM para asumir un rol ampliado en la centralización de las contrataciones públicas de más entidades contratantes.

Gráfica 3.1. Número de acuerdos de coordinación por categoría de producto



Fuente: Datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas.

3.2.1. Los organismos auxiliares podrían incluirse más firmemente en el esquema de centralización de la Secretaría de Finanzas

Los organismos auxiliares tienen un rol significativo en el sistema de contratación pública del Estado de México. En total existen 90 organismos auxiliares relacionados con varias áreas de política pública. Específicamente, esto se refiere a 84 organismos descentralizados, tres fideicomisos, una empresa de participación estatal y dos asociaciones civiles. Entre estos, ocho son de particular importancia respecto a la contratación pública puesto que su gasto combinado de contratación sumó MXN 21.5 mil millones en 2018. Para efectos de comparación, esta cifra supera el gasto anual de la DGRM, de MXN 14 000 millones para el mismo año.

Los organismos auxiliares se responsabilizan de servicios esenciales para la ciudadanía, tales como gestión de agua, atención médica, infraestructura de vialidades y seguridad social, entre otros. La siguiente es una lista de algunas de las entidades más relevantes en términos de función y gasto en contratación:

- ISSEMYM – Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios;
- ISEM – Instituto de Salud del Estado de México;
- CAEM – Comisión del Agua del Estado de México;
- SEIEM – Servicios Educativos Integrados al Estado de México;
- IMIFE – Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física y Educativa;
- JCEM – Junta de Caminos del Estado de México;
- SAASCAEM – Sistema de Autopistas, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México;
- SITRAMYTEM – Sistema de Transporte Masivo y Teleférico del Estado de México.

Considerando sus roles y actividades, estos organismos auxiliares tienen un gasto significativo de contratación, muy seguido incluso en obras públicas. Sin embargo, al analizar el gasto de contratación de estas entidades, resulta que los bienes y servicios representan una amplia mayoría de su gasto total (74.9% del valor de 2018), así como se muestra en la tabla siguiente. Considerando este alto porcentaje, se puede pensar que parte de este gasto está relacionado con productos estandarizados y podría prestarse a la centralización.

Tabla 3.2. Gasto de organismos auxiliares en bienes y servicios

| TOTAL | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Número de procedimientos | 2002 | 1467 | 1519 |
| % del total | 61.5% | 54.7% | 50.5% |
| Monto de los procedimientos | 14 718 517 888.93 | 13 118 582 383.29 | 16 078 440 091.83 |
| % del total | 73.9% | 76.4% | 74.9% |

Nota: Los datos de los organismos auxiliares están limitados a las siguientes ocho entidades: SEIEM, ISEM, ISSEMyM, CAEM, IMIFE, JCEM, SAASCAEM y SITRAMyTEM.

Fuente: Datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas.

Aunque formalmente tienen cierto grado de autonomía, los organismos auxiliares y los municipios tienen el derecho de participar en el esquema de adquisiciones centralizadas de la Secretaría de Finanzas mediante la suscripción de acuerdos de coordinación. Hasta la fecha, la Secretaría de Finanzas tiene 87 acuerdos de coordinación con organismos descentralizados. Usualmente, estos acuerdos definen el compromiso de las dos partes respecto a la contratación pública. Ello puede consistir en una participación en adquisiciones centralizadas de uno o varios bienes, o puede referirse a una adquisición específica solicitada a la DGRM.

Es común que los organismos auxiliares participen en adquisiciones centralizadas de bienes y servicios estandarizados tales como servicios de telefonía, servicios de impresión y grupos de productos similares. El nivel de participación que tienen dichos organismos auxiliares en la centralización varía por cada institución. Durante las pláticas con el equipo de la OCDE, surgió la situación de que los organismos auxiliares no abordan de manera estratégica la decisión de delegar partes de su contratación, por ejemplo, midiendo costos y beneficios de cualquiera de las opciones. Tal y como se mencionó en el Capítulo 1, a menudo, la propuesta de valor de la contratación centralizada no se comunica claramente y, por lo tanto, las dependencias no son capaces de comparar escenarios (por ejemplo, la calidad y los precios ofrecidos bajo el esquema de centralización) y tomar decisiones en consecuencia.

Por consiguiente, la participación en adquisiciones centralizadas es a menudo resultado de una práctica establecida y de la percepción de la efectividad de la DGRM. Algunos organismos auxiliares consideran que es benéfico participar en el esquema para ciertos grupos de productos seleccionados, mientras que otros expresan una fuerte preferencia por gestionar sus propios procesos de contratación, incluso cuando se trata de bienes y servicios que no son esenciales para sus funciones.

No obstante, como se explicó en el Capítulo 1, la DGRM sostiene reuniones periódicas con los coordinadores administrativos de dependencias y organismos auxiliares y les informa oportunamente sobre los beneficios de la centralización y sobre los bienes y servicios sujetos a dicha centralización.

Con un alto nivel de discreción respecto a la participación en el esquema de centralización, gran parte del gasto de los organismos auxiliares parece estar fuera del mismo. A pesar de que ciertamente es una opción sensata para cada institución, desde una perspectiva sistémica, una mayor centralización aumentaría la eficiencia general del sistema.

Pese a ser muy independientes en sus procesos de contratación, se requiere que los organismos auxiliares soliciten formalmente autorización de la DGRM al adquirir ciertos productos que se enumeran

en los POBALINES (véase la Tabla 3.3). Dicha autorización está alineada a las medidas de austeridad y contención al gasto público del poder ejecutivo del gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2019 (medidas número 17 y 33).³ Para estos grupos de productos, los organismos auxiliares participan por añadidura en las contrataciones centralizadas de la DGRM. Durante la misión de investigación, organismos auxiliares indicaron que, como principio general, se les negaba el permiso de adquirir estos bienes y servicios de forma independiente. Lograr la autorización implicaba tener largas discusiones con la DGRM para explicar las necesidades exactas que justificarían una contratación independiente. Además, para algunos bienes y servicios, los organismos auxiliares deben buscar una opinión técnica y la aprobación de las especificaciones técnicas por parte de la institución pertinente (Capítulo 1, Recuadro 1.2).

Tabla 3.3. Grupos de producto que requieren autorización de la DGRM para la adquisición por parte de los organismos auxiliares

| Grupos de producto |
|----------------------------------|
| Combustibles |
| Lubricantes y aditivos |
| Limpieza |
| Vigilancia de inmuebles |
| Fotocopiado, impresión y escaneo |

Fuente: (POBALINES N-086).

En general, el sistema actual representa ciertos retrocesos desde la perspectiva de los organismos auxiliares, según se señaló en discusiones con una muestra de organismos auxiliares, durante la misión de investigación de la OCDE. Tal y como se mencionó, esas entidades no tienen información completa sobre ahorros potenciales u otros beneficios derivados de la participación en el esquema centralizado. Por lo tanto, no son capaces de tomar decisiones informadas con respecto a su participación. Al mismo tiempo, existe visibilidad limitada del valor agregado de la contratación hecha a través de la Secretaría de Finanzas. Finalmente, si los organismos auxiliares toman la decisión de hacer sus adquisiciones de manera independiente, para algunos grupos de productos, se enfrentan a un largo proceso de aprobación que puede poner en riesgo sus operaciones.

No es de sorprender que el sistema de incentivos para organismos auxiliares se dirija a efectuar contrataciones de manera independiente, ya que ello brinda más control y flexibilidad sobre los procesos y los resultados. Para aumentar la centralización del gasto de contratación hecho por organismos auxiliares es indispensable considerar los factores que afectan su toma de decisiones y presentarles una oferta de servicio que sea atractiva para estas organizaciones. Ello implica generar ahorros claros en la contratación, particularmente en esas categorías de producto que no representan una actividad esencial para las organizaciones, además de ofrecer opciones antes de que las entidades tengan que iniciar un proceso de adquisición. En otras palabras, para los funcionarios de contratación es de gran interés saber primero cuál es la oferta de servicio antes de comprometerse a adquirir vía la DGRM. Los contratos marco son una herramienta adecuada para responder a esta necesidad, como se abordará en la sección 3.3. La central de compras italiana, *Servizi Informativi Pubblici* (Consip), ha tomado una perspectiva interesante para equilibrar la centralización por un lado y la flexibilidad por el otro (véase el Recuadro 3.2).

Cabe subrayar que la DGRM mantiene constante comunicación con los organismos que participan en las compras centralizadas. De destacar es el hecho de que existe una dirección encargada de estar en contacto directo con estos organismos descentralizados para simplificarles los procedimientos. Además, para evitar poner en riesgo las operaciones de los organismos auxiliares, debe prepararse un programa anual de adquisiciones en el que dichos organismos planean y calendarizan sus procesos de compra.

Recuadro 3.2. La regla de “igualar o superar” de la central de compras italiana para regular la participación en contratos marco

La participación en los contratos marco de Consip, la central de compras de Italia, puede ser obligatoria u optativa, dependiendo del tipo de institución y el grupo de productos. Concretamente, la contratación en algunas categorías de suministros es obligatoria (por ejemplo, combustibles, telefonía móvil) para las autoridades centrales y locales. Las autoridades del gobierno central tienen la obligación de contratar vía Consip. Todos los demás tipos de autoridades contratantes (por ejemplo, el sector salud, autoridades locales, escuelas y universidades) no están obligadas a participar en el marco de Consip, sin embargo, deben respetar la llamada regla de “igualar o superar”. Esta implica que las autoridades contratantes pueden retirarse de los contratos marco centralizados de Consip siempre y cuando puedan demostrar mejores precios por sí mismos. La comparación de precios se hace con base en el referente de calidad/precio. Específicamente, Consip publica precios y otros elementos de sus contratos marco en la plataforma electrónica de contratación.

Este esquema otorga un incentivo para que Consip haga de sus contratos marco los más competitivos posible. Al mismo tiempo, les brinda a las autoridades contratantes la flexibilidad de buscar las soluciones que mejor cubran sus necesidades.

Fuente: (Comisión Europea, n.d.^[7]).

Dados sus gastos significativos de contratación, existe un potencial importante para centralizar la contratación de los organismos auxiliares dentro del esquema de la DGRM. Esto requiere de algunos pasos particularmente relacionados con lograr que la centralización sea tan atractiva como sea posible para los organismos auxiliares. Como se mencionó, ampliar el esquema también requiere una reforma más amplia que dote a la DGRM con el mandato para establecer una estructura para la centralización de las compras de más organismos auxiliares. Como primer paso, el gobierno del Estado de México podría solicitar un análisis detallado de las oportunidades de mercado que implica tal centralización. Con una visión clara de tales oportunidades, el gobierno podría dotar a la DGRM con el mandato y los recursos necesarios para ampliar el esquema actual, incluyendo la organización de actividades de sensibilización e información.

Cabe destacar además que para hacer operacional un esquema de centralización más amplio, la DGRM podría enfocarse en comprender las necesidades de los organismos auxiliares para asegurar que su oferta actual de compras centralizadas corresponda a sus requerimientos. La DGRM también puede enfocarse en generar un estimado de ahorros potenciales que podrían lograrse mediante su esquema de centralización. Esto probablemente promovería más interés en la centralización, en particular para los grupos de productos no esenciales para las tareas centrales de los organismos auxiliares. La utilización de herramientas para la eficiencia adecuadas también permitiría la expansión de la contratación centralizada de una manera eficaz que cree valor para todos los usuarios de la DGRM. Finalmente, se requeriría que haya actividades de sensibilización e información sobre los beneficios de la centralización sustentaran esta reforma.

3.2.2. Los municipios son una oportunidad adicional para la centralización

Aunque el marco normativo lo permite, los municipios *de facto* no participan en la centralización de la contratación pública de la DGRM, ya que son autónomos en sus decisiones de contratación. Esto podría estar ligado, en parte, a asuntos presupuestales, ya que los ciclos presupuestales a nivel estatal y local no están alineados. De hecho, las autoridades locales tienen una fuerte cultura de autonomía y podrían por lo tanto estar reticentes a cooperar de manera más cercana con la administración del estado.

A pesar de los factores culturales y operativos que pudieran representar una barrera para establecer una mejor cooperación con el nivel municipal, las oportunidades de lograr una mayor centralización a nivel local no deben ser descartadas. Primero, el Estado de México es de los estados con más municipios en la federación. Es probable que esto cause duplicidades e ineficiencias ya que los municipios se enfrentan al reto de cubrir necesidades básicas respecto a sus sistemas de TICs, mobiliario, servicios de limpieza, y otros bienes y servicios similares. Además, también se debe revisar el argumento económico de la centralización. A decir verdad, el gasto de contratación a nivel local en el Estado de México es considerable.

Segundo, limitar las actividades de contratación a nivel municipal permitiría liberar recursos para otras actividades. Muy a menudo, hay falta de especialización en el tema contratación pública por parte de las autoridades locales, sobre todo las de menor tamaño. Esto lleva a resultados subóptimos y conlleva riesgos de irregularidades y errores. Por lo tanto, proporcionar a los municipios soluciones fáciles y herramientas para obtener categorías específicas de bienes y servicios será probablemente bien recibido, en especial si la adopción es de carácter voluntario.

Otros países miembros de la OCDE han introducido la centralización a nivel municipal y obtenido los beneficios de esta en varios órdenes de gobierno. Un buen caso para analizar es el ejemplo de Schleswig-Holstein, uno de los estados federales de Alemania. Ahí, la contratación pública se centralizó completamente con la creación de una central de compras llamada la Administración de Inmuebles Schleswig-Holstein (*Gebäudemanagement Schleswig-Holstein – GMSH*). A pesar del escepticismo inicial, la GMSH entregó valor a sus usuarios y las autoridades comenzaron a adoptar su contratación centralizada cada vez más. Aún más importante fue el hecho de que otros estados en Alemania siguieron los mismos pasos e introdujeron sus propias centrales de compras regionales.

Recuadro 3.3. Centralización de la contratación pública a nivel estatal en Schleswig-Holstein, Alemania

Antes de la introducción de la central de compras GMSH, el estado federal de Alemania Schleswig-Holstein, tenía 380 departamentos de contratación. Esta configuración era ineficiente y costosa debido a la gran cantidad de transacciones, duplicaciones y errores como resultado de contrataciones hechas por un gran número de funcionarios de contratación no especializados.

Además, dada la demanda fragmentada, cada una de las entidades no alcanzaba a ejercer más que un poder de mercado limitado. De forma similar, la mayoría de las entidades no contaban con conocimientos sobre categorías de productos específicos, contratación electrónica o técnicas de contratación, gestión de proveedores o análisis profundo de mercado. Para estas unidades de contratación, los casos complejos que requerían de amplio conocimiento legal sobre licitaciones también representaban un gran reto.

Para abordar esta situación, en 1999 se creó la GMSH como una empresa propiedad del estado con el propósito de centralizar la contratación pública y llevar a cabo la gestión de inmuebles. El objetivo era crear economías de escala, y reducir ineficiencias y redundancias.

Los clientes principales de la GMSH son entidades de la administración estatal. Sin embargo, el mandato de la GMSH le daba autoridad legal para operar en representación de cualquier entidad pública dentro de Schleswig-Holstein, incluyendo los pequeños municipios. Específicamente, todas las administraciones públicas directas en Schleswig-Holstein tenían el mandato de realizar sus contrataciones a través de la GMSH. Por el contrario, las administraciones públicas indirectas y los municipios podían escoger si participar en la contratación centralizada o no.

Desde su creación y conforme las entidades fueron comprendiendo mejor el valor de la centralización, la proporción de contratación pública efectuada para las autoridades que así lo desearon, ha ido incrementándose constantemente. A la fecha, la GMSH registra un gasto anual de entre EUR 350 y 400 millones y proporciona servicios de contratación para aproximadamente 1 500 clientes más.

Fuente: Información proporcionada por GMSH; (OECD, 2019^[4]).

Una vez más y de forma similar a lo que sucede con los organismos auxiliares, el sistema de incentivos de la centralización debe resonar en los líderes municipales. La centralización debe presentarles la oportunidad de facilitar sus labores diarias mediante la eliminación de tareas difíciles que no generan valor agregado. Si, mediante la centralización, la contratación se vuelve sencilla permitiéndoles generar valor por el dinero, es probable que participen en ella.

Cabe resaltar la posibilidad de que el mismo cálculo no aplique para todas las autoridades. En municipios más grandes, como la capital, Toluca, ya existe cierto grado de especialización en contratación pública. El municipio cuenta con un equipo exclusivo para la contratación y ya consolida su propio gasto repetitivo. En este caso, la centralización a través de la DGRM debe demostrar condiciones más atractivas que las generadas por sus propias prácticas de contratación. Estas podrían ser de índole monetaria, como ahorros, pero otros factores podrían ser puntos clave para vender la idea a actores municipales, como lo sería un mayor nivel de transparencia.

En resumen, los mecanismos flexibles de centralización con base en la participación voluntaria (por ejemplo, los contratos marco) pueden ser benéficos para las autoridades locales y, por lo tanto, aumentar la eficiencia del sistema de contratación en general. La DGRM puede comenzar con la generación de un resumen de necesidades recurrentes de los municipios y acercarse activamente a ellos presentando los beneficios de una contratación pública centralizada.

3.3. Mejorando la eficacia de la centralización de la Dirección General de Recursos Materiales

El objetivo de la centralización es lograr mejores resultados –ya sea en términos de precios más bajos o mejor calidad– de los que cada una de las autoridades contratantes hubiera podido lograr por sí sola. Se deben tomar en cuenta varias dimensiones al asegurar la eficacia de una central de compras. Desde una perspectiva operativa, esta debe utilizar herramientas para la eficiencia adecuadas para maximizar el valor para el usuario final. Desde una perspectiva de mercado, la central de compras debe asegurarse de tener la estructura apropiada para comprender las dinámicas de mercado, y reaccionar ante ellas, con el objetivo de obtener valor por el dinero.

Por ejemplo, si una central de compras ofrece precios atractivos pero sus procesos son demasiado largos o complicados y resultan en retrasos para los usuarios, el esfuerzo de centralización podría resultar ser de valor limitado para los usuarios finales. De manera similar, si la central de compras tiene una perspectiva limitada del mercado, quizá se enfrente a niveles bajos de competencia y mayores precios relativos.

Por lo tanto, para realmente beneficiarse de la centralización, es necesario garantizar la operación eficaz de la central de compras. Esto implica hacer uso de herramientas adecuadas (es decir contratación electrónica, contratos marco) y contar con estructuras y procedimientos que promuevan la eficiencia.

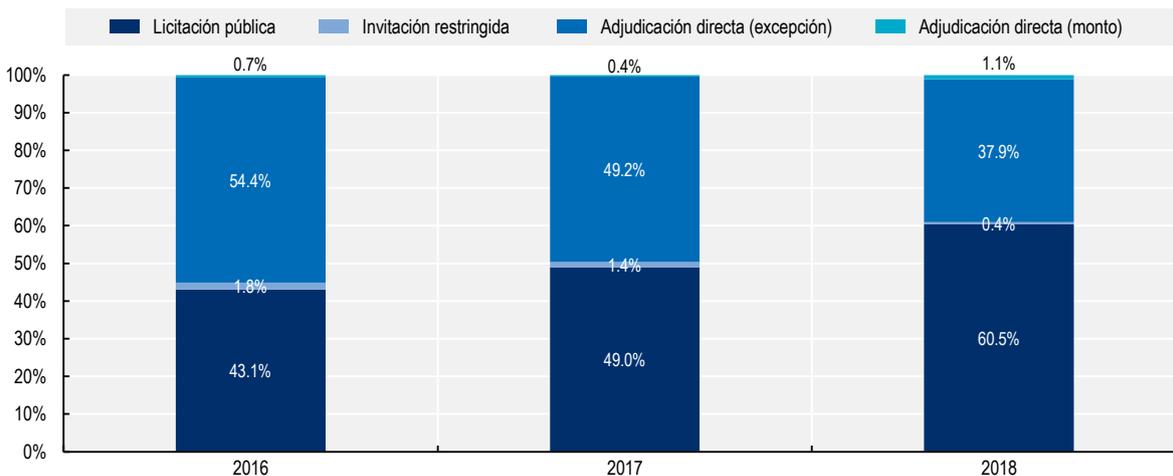
En la siguiente sección se analiza cómo la DGRM podría mejorar sus operaciones para atender mejor a sus usuarios actuales, así como para lograr una expansión de sus operaciones para llegar, por ejemplo, a nuevos usuarios.

3.3.1. Aumentar el nivel de competencia es esencial y requiere múltiples acciones

Para una central de compras, uno de los objetivos es maximizar la eficiencia utilizando fuerzas competitivas en el mercado para generar la mejor relación precio-calidad. Sin embargo, no siempre es fácil garantizar competencia, particularmente si se busca adquirir grandes cantidades de bienes y servicios. Por ejemplo, los proveedores más pequeños, tales como las pymes, quizá no estén en una posición que les permita cumplir con dichos contratos.

El uso de procesos competitivos es el punto de partida para garantizar la máxima competencia. Estos procesos no aplican restricciones al mercado y, por lo tanto, facilitan la mayor participación. Los procesos que limitan la competencia, como las licitaciones por invitación restringida o inclusive las adjudicaciones directas, deben reservarse para circunstancias excepcionales. Cabe subrayar que la DGRM utiliza mucho los procesos no competitivos, en particular respecto al uso de excepciones para adjudicar directamente contratos de servicios. Efectivamente, más de 50% de los contratos de servicios en 2016 fueron adjudicados directamente mediante el uso de alguna excepción (Gráfica 3.2). La tendencia ha venido a la baja en los últimos años, pero el porcentaje de adjudicaciones directas mediante excepciones sigue siendo comparativamente alto (37.9% en 2018). Con respecto a bienes, se ha visto una reducción drástica en este tipo de adjudicaciones directas, pasando de 40% en 2016, a 5.1% en 2018. De acuerdo con servidores públicos de la DGRM, las excepciones utilizadas representan la mejor opción dadas las características de la adquisición (seguridad, confidencialidad, etcétera). El Capítulo 5 analiza con mayor detalle la recurrencia a excepciones en el Estado de México.

Gráfica 3.2. Porcentaje de procedimientos de contratación (servicios), por monto



Fuente: Datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas.

Gráfica 3.3. Porcentaje de procedimientos de contratación (bienes), por monto



Fuente: Datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas.

Ampliar la reserva de proveedores puede ser una fuente importante de eficiencia para la DGRM. De hecho, al analizar una muestra de 196 contrataciones de servicios de los años 2015 a 2019, que representan 50.4% del promedio anual de procedimientos efectuados por la DGRM, surgió el dato de que la reserva de proveedores a menudo es pequeña y las licitaciones reciben usualmente solo una oferta. Para 2018, la cantidad promedio de ofertas recibidas fue de 2.4 y 1.7 para bienes y servicios, respectivamente. Además de un número pequeño de ofertas, las frecuentes descalificaciones técnicas o económicas y las licitaciones desiertas, también limitan la competencia en los contratos de la DGRM. Por el contrario, las licitaciones a nivel federal tienen porcentajes promedio de participación mucho más altos. De 2010 a 2018 se recibieron 4.3 ofertas en promedio por cada licitación pública efectuada en CompraNet (OECD, 2018^[7]). Durante la misión de investigación, las autoridades confirmaron que, con frecuencia, las licitaciones federales reciben una mayor cantidad de ofertas en comparación con las locales. Una mayor participación puede estar ligada al hecho de que, a nivel federal, el mercado está más abierto internacionalmente, pero también a que el uso de la contratación electrónica simplifica la participación a los proveedores. Por el contrario, los bajos niveles de participación también pueden estar ligados a la posibilidad de colusión y a una baja capacidad administrativa, lo que se puede traducir en retrasos en los pagos a proveedores.

Durante la misión de investigación de la OCDE, los servidores públicos de la DGRM argumentaron que los procedimientos centralizados tienen una limitada participación de oferentes debido, en parte, al hecho de que solo una base limitada de proveedores tiene la capacidad de suministrar el volumen de los bienes y servicios requeridos. Sin embargo, el enfoque de investigación de mercados e involucramiento con el mercado seguido por la DGRM no está diseñado para determinar el tamaño del mercado u obtener un panorama de los oferentes potenciales. Invertir en la fase de preparación de la licitación, y en la investigación de mercado, permitiría determinar con mayor precisión si la participación en las licitaciones de la DGRM es proporcional a las capacidades del mercado. Igualmente, si el análisis de mercado revela que solo una base limitada de proveedores a nivel local puede cumplir con el contrato, la DGRM podría tomar las medidas apropiadas, como facilitar la participación de oferentes a nivel nacional o internacional. En el Capítulo 5 se discuten más detalles sobre prácticas de investigación de mercado e involucramiento con el mercado.

Tabla 3.4. Promedio de ofertas recibidas por licitación pública, DGRM

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------|------|------|------|
| Bienes | 2.02 | 1.82 | 2.35 |
| Servicios | 1.9 | 1.6 | 1.66 |

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas.

El análisis detallado de 196 procedimientos de licitación para contratar servicios realizados por la DGRM entre 2015 y 2019, muestra que cerca de 60% de las licitaciones no reciben más de una oferta. Los procedimientos restantes son competitivos en el sentido de que participa más de un proveedor en las licitaciones.⁴

Sin embargo, puede considerarse que el nivel de competencia es aún más bajo de lo que parece en este análisis inicial. A decir verdad, al estudiar más a fondo un subgrupo de la muestra que incluye únicamente las licitaciones competitivas (una muestra de 64 procesos en total que representan un 16.5% del promedio anual de licitaciones de la DGRM), resulta que en varias de las instancias existe un nivel de competencia mucho más bajo de lo que se podría esperar, tal y como se muestra en la Tabla 3.5. Es decir, únicamente 6.6% de las licitaciones para las que se recibió más de una oferta pueden considerarse competitivas. El resto de las licitaciones, para las que se recibió más de una oferta, resultaron en la descalificación del licitante (4.1%) o fueron declaradas desiertas (4.6%). Una cantidad importante de procesos (13.3%) es aparentemente competitiva, pero en realidad muestra varios licitantes compitiendo por (y ganando) diferentes lotes de un mismo proceso de contratación. Esto puede estar ligado a que varios de ellos ofrecen lotes que no se superponen, o que los licitantes quedan descalificados para uno o más lotes, dejando así solo un licitante calificado por lote. En este sentido, existe una presión competitiva muy baja para una gran proporción de licitaciones.

Servidores públicos de la DGRM indicaron que la publicidad dada a cada proceso de contratación cumple con lo dispuesto por la ley en la materia; de hecho, destacan que las convocatorias de licitación se publican en uno de los periódicos de mayor circulación de la capital del estado y en uno de los periódicos de mayor circulación a nivel nacional, así como en COMPRAMEX. Con esta publicidad, establecida por ley, se espera que todos los oferentes capaces de cumplir con los requerimientos establecidos en las bases estén en posición de participar. Sin embargo, los funcionarios de contratación en varios países de la OCDE van más allá de los requisitos de publicidad establecidos por ley. Por ejemplo, como se describe en el Recuadro 3.4, muchos de los países miembros de la OCDE han establecido estrategias para facilitar activamente el acceso de los proveedores a los mercados de contratación pública, incluyendo los mercados de contratación electrónica, a través de capacitación y vinculación, particularmente para las pymes.

Recuadro 3.4. Estrategias para mejorar el acceso de las pymes a licitaciones

Los países miembros de la OCDE han establecido estrategias específicas para mejorar el acceso a licitaciones, apuntando específicamente a las pymes. Estas prácticas se enfocan en capacitar a los proveedores para participar en los mercados de contratación pública, ya sea centrándose en su acceso a través del sistema de contratación electrónica (caso de Italia) o proporcionando entrenamiento sobre cómo presentar ofertas (caso de Irlanda).

Italia – Burós de Capacitación a los Proveedores

La central de compras italiana Consip, estableció Burós de Capacitación a los Proveedores (*Sportelli in Rete*), en cooperación con las asociaciones de proveedores, para facilitar el acceso a su mercado digital (MePa). El esquema consiste en una red de burós de capacitación a lo largo del país que proporcionan asistencia a las pymes sobre el uso de herramientas de contratación electrónica. Consip opera bajo un enfoque de “capacitar a los capacitadores”: proporciona entrenamiento directo a sus asociaciones socias, las que a su vez capacitan a las pymes gratuitamente.

Aproximadamente 60 000 pymes son proveedoras del mercado electrónico público para compras de bajo monto. Esta alta tasa de participación se ha logrado gracias a, entre otros factores, la capacitación recibida del buró de capacitación para la contratación pública. Esta iniciativa también ha permitido cambiar la percepción sobre Consip en el mercado, como una organización que abre oportunidades a las empresas en un mercado transparente y competitivo.

Irlanda – Programa Ve a licitar para pymes (Go-2-Tender Programme)

La agencia irlandesa Intertradelreland organiza el programa Ve a licitar, un taller práctico de dos días sobre licitación diseñado para pymes. Los talleres abordan la teoría y la práctica sobre cómo presentar ofertas exitosamente, cubriendo una gran variedad de temas tales como la decisión de presentar una propuesta o no, la redacción de propuestas y el registro en el portal de contratación. Las capacitaciones son impartidas por especialistas en contratación e incluyen a ponentes invitados del gobierno central o de grandes organizaciones del sector público.

Los participantes en el taller deben cumplir varios criterios de elegibilidad y pagar una tarifa de 100 euros por su participación. El programa ha sido muy exitoso al reunir a más de 900 empresas desde su introducción en 2007, que han sido capaces de ganar contratos con valor de 69 millones de euros.

Fuente: (OCDE, 2016), *Public Procurement Toolbox*, OECD, Publishing, Paris, <http://www.OECD.org/governance/procurement/toolbox/search/supplier-training-desks-std-str-italy.pdf>; y Comisión Europea, *Teach SMEs how to tender*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_10.pdf

Los patrones en los que el nivel de competencia va decreciendo a lo largo del procedimiento también pueden representar un foco rojo respecto al potencial de colusión. La colusión se refiere a acuerdos ilegales entre proveedores para determinar un precio o dividir un mercado específico con el objetivo de incrementar las ganancias que derivan de los contratos públicos. Esta práctica es difícil de detectar ya que puede ser sutil. Los funcionarios de contratación deben estar conscientes de los focos rojos potenciales y estar informados acerca de los procedimientos administrativos a los cuales recurrir en caso de sospechar algún problema. Un estudio de 2012 hecho por la OCDE brinda recomendaciones para limitar colusiones potenciales y mejorar las prácticas competitivas en el Estado de México. Por ejemplo, esto incluye hacer más impredecible la forma en que las licitaciones se llevan a cabo: el tipo de procedimiento de contratación a utilizar (uso de subastas en reversa), los tiempos de la licitación, el alcance de la centralización y la división del contrato en varias adjudicaciones (OECD, 2012^[8]).

Tabla 3.5. Análisis de licitaciones con más de un proveedor

| | Número de licitaciones | Porcentaje del total de la muestra (196 licitaciones) |
|---|------------------------|---|
| Descalificación por falta de documentos | 8 | 4.1% |
| Un licitante calificado | 8 | 4.1% |
| Los licitantes no se encontraban en una situación de competencia real porque ofertaron y se les adjudicaron diferentes lotes. | 26 | 13.3% |
| Hubo competencia entre los dos licitantes. El licitante ganador ofertó un mejor precio. | 13 | 6.6% |
| Licitación desierta | 9 | 4.6% |
| Total | 64 | 32.7% |

Fuente: Análisis de la OCDE con datos de COMPRAMEX.

La OCDE está trabajando activamente sobre la prevención de la colusión mediante algunas medidas, tales como ubicar los focos rojos e incrementar la denuncia por parte de los funcionarios de contratación. A continuación, el Recuadro 3.5 proporciona un resumen de los instrumentos de la OCDE para luchar contra la colusión.

Recuadro 3.5. Lista de verificación para detectar colusión en contrataciones públicas

En 2009, la OCDE presentó los *Lineamientos para Combatir la Colusión entre Oferentes en Licitaciones Públicas* como una estrategia integral para apoyar a las autoridades contratantes en el diseño de licitaciones para limitar el riesgo de colusión, así como en la detección de patrones colusorios potenciales. Específicamente, los lineamientos contienen una lista de verificación para la detección de colusión, que enfatiza la observación para detectar los siguientes elementos como focos rojos, entre otras recomendaciones de acción:

- **Patrones y señales de advertencia cuando las empresas presentan ofertas:** Esto se refiere a patrones de licitación que parecen no corresponder con la lógica de un mercado competitivo. Puede incluir focos rojos como la ubicación geográfica de la oferta ganadora, que los proveedores usuales no presenten ofertas, algunas compañías que siempre presentan ofertas, pero nunca ganan, presentación de una oferta conjunta entre dos empresas, aunque alguna de ellas hubiera podido licitar de forma independiente.
- **Señales de advertencia en todos los documentos que se presentan:** Los documentos pueden contener señales de colusión potencial, por ejemplo, puede haber evidencia de que una misma persona haya preparado las ofertas. Esto puede incluir errores idénticos, caligrafía similar o misma papelería, errores de cálculo idénticos, ofertas que contienen menos detalles de los esperados y ajustes de último minuto.
- **Señales de advertencia y patrones relacionados con el establecimiento de precios:** El establecimiento de precios puede ser un indicador de colusión cuando las empresas coordinan sus estrategias e incrementan precios en conjunto. Los patrones y focos rojos incluyen aumentos repentinos e idénticos de precios que no se pueden explicar por factores del mercado, desaparición de descuentos o reembolsos, precios idénticos, en especial cuando fueron los mismos durante mucho tiempo o eran distintos los unos de los otros, una gran diferencia entre la oferta ganadora y las otras ofertas.

- **Afirmaciones sospechosas:** Las empresas pueden hacer afirmaciones sospechosas que sugieren una coordinación entre ellas, como una referencia hablada o escrita a un acuerdo entre oferentes, afirmaciones indicando que algunas empresas no venden en zonas específicas o a clientes específicos, justificaciones de precios al referirse a “precios que sugiere la industria”, “precios estándar del mercado” o “escalas de precios de la industria”.
- **Conducta sospechosa:** Las autoridades contratantes deben prestar atención a referencias a cualquier reunión o evento entre proveedores en los que podrían discutir precios. Los comportamientos sospechosos incluyen reuniones privadas antes de presentar las ofertas, socialización regular entre proveedores y presentación de una oferta por parte de una empresa sin posibilidad de cumplir con el contrato.

Se les pide a los funcionarios de contratación que estén informados de la normatividad referente a la colusión en sus jurisdicciones, guardar registros de actividades o conductas sospechosas, contactar a las autoridades pertinentes y, en caso de ser apropiado para continuar con una licitación, abordar el tema con el departamento legal interno en caso de sospechas.

Fuente: (OECD, 2009^[9]).

La investigación muestra que el costo de prescindir de la competencia es alto. A decir verdad, un estudio sobre el impacto de la transparencia en la contratación pública en la Unión Europea demostró que los contratos resultantes de una licitación con una única oferta son en promedio 7.1% más costosos que aquellos con dos o más oferentes (Czibik *et al.*, 2017^[9]). Si este número se multiplica por el valor de contratos de la DGRM con un único oferente, el costo de prescindir de la competencia se vuelve evidente.

Existen varios factores ligados a las respuestas reducidas ante una licitación. Por ejemplo, la autoridad contratante podría no tener éxito al publicitar las oportunidades mediante los canales adecuados, es decir, que las empresas no acceden a las convocatorias emitidas por la administración pública. Un número limitado de oferentes para un contrato podría también estar ligado a la estructura del mercado, tal y como es el caso en mercados monopólicos y oligopólicos. Al mismo tiempo, las particularidades del contrato quizá no sean atractivas para proveedores potenciales. Los pagos tardíos por parte de la administración pública también representan un factor que podría reducir la participación. Finalmente, la colusión entre proveedores podría también jugar un papel en limitar la cantidad de participantes en una licitación.

La sana competencia se encuentra al centro de la contratación ya que es la mejor garantía de lograr valor por el dinero. Considerando el papel central que juega la DGRM en la contratación en el Estado de México, es esencial que promueva activamente la competencia en sus licitaciones. Lo anterior exige una serie de acciones para abordar las diferentes causas de una baja participación, incluyendo una reforma legislativa que brinde a la DGRM mayor flexibilidad para relacionarse con los proveedores. De hecho, el marco normativo actual establece requisitos de publicidad de las licitaciones al menos en un periódico de circulación en el Estado de México, en COMPRAMEX y en un periódico de circulación nacional. La DGRM podría ir más allá de estos canales de publicación al concentrarse en actividades para relacionarse con el mercado, incluyendo la capacitación a los proveedores para mejorar el acceso a las oportunidades de contratación.

Tal y como se aborda en el Capítulo 5, sobre el tema de la eficiencia, los bajos niveles de competencia a menudo pueden prevenirse mediante el involucramiento con los mercados y una investigación de mercado. Estas acciones generan un entendimiento robusto sobre aquellos aspectos que pueden hacer atractivo un contrato para los proveedores. Al mismo tiempo, el involucramiento con los mercados puede brindar una mayor detección de percepciones negativas potenciales sobre las autoridades contratantes por parte de los proveedores, por ejemplo, con respecto a trámites burocráticos o pagos atrasados. El análisis de mercado también permite a la autoridad contratante determinar si un mercado es lo suficientemente grande y si esta debe ampliar la convocatoria a mercados adicionales, como sería en otro

estado. En especial, facilitar el acceso mediante un mayor uso de la contratación electrónica también podría mejorar la competencia. El acceso a las licitaciones debe ser lo más abierto posible. Así, la DGRM necesita garantizar el aumento en la proporción de procesos competitivos y limitar las adjudicaciones directas para casos excepcionales, donde sean pertinentes.

Además, un análisis de los factores subyacentes a la competencia limitada en las contrataciones de la DGRM puede aclarar cómo mejorar sus procesos para aumentarla y, por lo tanto, lograr mayor eficiencia. A lo anterior podría incluirse un análisis sobre la descalificación frecuente de licitantes (véase el Capítulo 5). Esto, en efecto, permitiría a la DGRM determinar los enfoques potenciales para prevenir tales descalificaciones, es decir, una simplificación de los requisitos administrativos o una mejor comunicación hacia el mercado.

Finalmente, la DGRM debe reducir cualquier potencial de colusión mediante la concientización, la investigación y la sanción. Los *Lineamientos para Combatir la Colusión entre Oferentes en Licitaciones Públicas* de la OCDE también proporcionan recomendaciones sobre cómo diseñar licitaciones que minimicen el riesgo potencial de colusión (OECD, 2009^[9]).

3.3.2. Las adquisiciones centralizadas muestran limitantes a raíz de retrasos y planeación deficiente por parte de la DGRM

La DGRM utiliza las adquisiciones centralizadas para llevar a cabo la contratación de otras entidades públicas. Las categorías de contratación y su plan anual general de adquisiciones se deciden con base en una planeación que integra los planes de las contrataciones de todas las secretarías y otras entidades que apoya la DGRM. Para 2018, la DGRM concluyó 246 contratos de adquisición de bienes con un valor de MXN 6.6 mil millones (USD 344.9 millones) y 159 contratos de servicios con un valor de MXN 7.3 mil millones (USD 382.4 millones). Entre los grupos de productos más comunes se encuentran bienes como alimentos, uniformes, y servicios como el arrendamiento de vehículos.

Para definir las necesidades generales de contratación, los organismos auxiliares y secretarías gubernamentales deben enviar sus requerimientos de contratación a la DGRM a más tardar el 31 de enero de cada año. Un sistema interno para el intercambio de datos (la Plataforma Mexiquense de Contratación Pública, PMCP) facilita el flujo de información por medios electrónicos. Con base en la información recopilada, la DGRM consolida la demanda en varias categorías y conforma su programa anual de adquisiciones. Esta información se agrega al catálogo de bienes y servicios gestionado por la DGRM.

Para pedir un artículo específico (ya sea mediante procedimientos centralizados o de otra índole), los usuarios de las diferentes secretarías deben primero enviar una solicitud a la Dirección de Investigación de Mercado de la DGRM, después de haber validado sus propios presupuestos. Esto les permite recibir un estimado de precios por el bien o servicio en cuestión. Una vez obtenido este precio, los usuarios finalizan la solicitud especificando las cantidades deseadas. La Coordinación de Procedimientos Adquisitivos mantiene contacto con los usuarios a lo largo del proceso de adquisición, particularmente para definir especificaciones técnicas. A su vez, la DGRM interactúa con un coordinador de adquisiciones de cada secretaría para asegurar que los procesos sean sencillos.

Esta estrategia trae consigo cierto nivel de centralización y racionalización del considerable gasto de contratación, pero los procesos actuales muestran ciertas áreas de oportunidad de mejora, tal y como se informó durante la misión de investigación de la OCDE. Por ejemplo, la DGRM podría proporcionar a los beneficiarios una noción más exacta sobre cuándo recibirán los bienes y servicios solicitados e informarles por adelantado si se esperan retrasos. Esto reduciría prácticas en que los beneficiarios inflan sus necesidades de adquisición para contar con más existencias disponibles, ya que anticipan retrasos de la fecha de recepción de los bienes o servicios que necesitan. Además, las secretarías de estado y otras entidades también recurren a los contratos pedidos en caso de que las adquisiciones centralizadas de la

DGRM no cubran a tiempo sus necesidades urgentes. Implementar contratos marco proporcionaría mayor flexibilidad para satisfacer las necesidades de los beneficiarios.

3.3.3. Los contratos marco podrían solucionar algunas ineficiencias y duplicaciones de las adquisiciones centralizadas

Actualmente, los contratos marco no están definidos en los fundamentos jurídicos del Estado de México y, en general, las autoridades no están familiarizadas con sus modalidades de aplicación y los beneficios que pueden brindar a la centralización de la contratación pública. Por el contrario, a nivel internacional, incluso en algunos países de América Latina, los contratos marco se han establecido como herramientas indispensables utilizadas para llevar a cabo contrataciones de manera agregada. A nivel federal en México, los contratos marco, aunque no se usan mucho, están previstos en el marco legal en el Artículo 17 y 41, inciso XX, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como en el Artículo 14 de su Reglamento. Cabe destacar que la DGRM ha acumulado experiencia con contratos marco cuando aplica la legislación nacional. La conciencia sobre las oportunidades que ofrecen los contratos marco está creciendo, como lo demuestra el interés en el intercambio de buenas prácticas internacionales.

Con base en la definición legal de la Unión Europea, un contrato marco es un acuerdo con uno o más operadores económicos para el suministro de bienes o servicios. Establece los términos de los contratos que una o más entidades adjudicarán durante un periodo específico (por ejemplo, precio máximo, especificaciones técnicas mínimas y, de ser pertinente, las cantidades previstas), (Parlamento Europeo, 2014^[10]).

Por ejemplo, Chile tiene una larga experiencia en el uso de contratos marco en el contexto de su central de compras ChileCompra. De manera similar, Colombia introdujo el uso de contratos marco en 2013 a través de su central de compras Colombia Compra Eficiente. El uso de contratos marco en Colombia permitió una reducción drástica de los tiempos relacionados con las solicitudes de bienes y servicios, pasando de meses a unas cuantas horas (OECD, 2018^[6]).

Los contratos marco implican que una autoridad contratante publicite una oportunidad que luego quedará integrada a un contrato con uno o más proveedores de bienes, servicios u obras por un periodo predefinido. Aunque los contratos marco se utilizan generalmente en combinación con adquisiciones centralizadas (por ejemplo, las realizadas por centrales de compras), esto no es un prerrequisito. Los contratos marco también se pueden establecer por parte de una sola autoridad contratante que busque reducir transacciones de adquisiciones estandarizadas y repetitivas.

Dependiendo del modelo de centralización adoptado por el país, los contratos marco pueden ser de carácter obligatorio u optativo. Ambas opciones tienen ventajas y desventajas que deben considerarse para adaptarlas a las circunstancias locales. Los contratos marco obligatorios son adecuados para agregar demanda adicional y lograr mayores economías de escala, pero podrían entregar a algunos usuarios finales bienes o servicios que no corresponden completamente con sus necesidades. Al mismo tiempo, la autoridad centralizadora puede tener menos incentivos para orientarse hacia el cliente, si sus “clientes” no tienen la opción de elegir otras alternativas. De manera similar a las adquisiciones centralizadas, los contratos marco generan eficiencias y economías de escala puesto que permiten agregar demanda de varias entidades y reducen el número de transacciones. A diferencia de la centralización tal y como se lleva a cabo por la DGRM, los contratos marco proporcionan suficiente flexibilidad para atender tanto necesidades heterogéneas, como para adaptarse a cantidades no definidas de bienes y servicios por adquirir.

Las buenas prácticas internacionales muestran que seleccionar las herramientas adecuadas para la eficiencia genera ahorros y atiende las necesidades de los usuarios, creando así valor por el dinero. Efectivamente, los contratos marco ayudarían a la DGRM a optimizar algunos aspectos que resultan en

ineficiencias al centralizar adquisiciones. Por ejemplo, brindarían mayor flexibilidad para cumplir con varios tipos de demanda por periodos más extensos, por lo tanto, reducirían la presión de contar con una cantidad predefinida de bienes o servicios disponibles en momentos específicos; asimismo, otorgarían por adelantado mayor visibilidad de los bienes y servicios disponibles. Las autoridades contratantes, como organismos auxiliares o municipios, podrían tomar una decisión informada al sopesar si la centralización mediante contratos marco les ofrece valor. Varios actores consultados en la misión de investigación de la OCDE han subrayado esto como un factor clave de éxito para la participación en contratos marco.

Además, los contratos marco reducen el número de contrataciones que se llevan a cabo al año, ya que por lo regular quedan establecidos por periodos más extensos. Esto simplificaría las operaciones de la DGRM al trasladar esfuerzos invertidos en llevar a cabo procedimientos repetitivos a crear contratos marco bien diseñados para sus usuarios. Otros beneficios frecuentes surgen de una mayor rapidez en la operación de los procedimientos del beneficiario final para recibir bienes y servicios.

Los resultados positivos del uso de contratos marco a menudo son reportados por los compradores públicos. Un estudio en Dinamarca mostró que una mayoría de los compradores públicos observaron una reducción de precios, un proceso de contratación menos demandante en cuanto a recursos y una buena concordancia entre suministro y demanda del usuario como resultado de los contratos marco (Autoridad de Competencia y Protección al Consumidor de Dinamarca, 2015^[11]).

Tabla 3.6. Beneficios y riesgos de los contratos marco

| | |
|------------|--|
| Beneficios | <p>Inteligencia de contratación con respecto al gasto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificación de duplicación de necesidades. • Precio referencial dentro de la organización y el mercado. • Reducción de costos de contratación relacionados con la recopilación de análisis de mercados. |
| | <p>Influencia en los mercados</p> <ul style="list-style-type: none"> • La posición de negociación de las autoridades contratantes se ve fortalecida frente a los proveedores. • Permite llevar el mercado hacia nuevas direcciones, como son los objetivos estratégicos de las políticas públicas (es decir, desempeño ambiental más robusto de bienes y servicios). • Se pueden identificar y gestionar las restricciones de capacidad en el mercado. |
| | <p>Economías de escala</p> <ul style="list-style-type: none"> • Permite beneficios de las economías de escala al agregar demanda para instituciones más pequeñas. • Las economías de escala dependen de la elasticidad del precio del suministro. |
| | <p>Reducción de costos de transacción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las transacciones se reducen para el comprador al reducir el número de licitaciones individuales dada la disponibilidad de un esquema agregado. • Los costos de transacción también disminuyen para los proveedores ya que existen menos costos de licitación. |
| Riesgos | <p>Fuerza laboral de contratación calificada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un contrato marco puede llegar a ser complejo y requiere de habilidades específicas a lo largo del ciclo de contratación para lograr resultados. • Podrían no lograrse los beneficios de la agregación si el personal no tiene las habilidades y competencias adecuadas. |
| | <p>Acuerdos complejos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe una fuerte necesidad de planeación y preparación adecuadas de contratos marco complejos y de envergadura, de lo contrario, los costos de llevar a cabo el procedimiento podrían llegar a ser muy altos. |

| |
|--|
| <p>Distorsión de mercados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Al incorporar la demanda de muchas autoridades contratantes. • Las pymes y los proveedores más pequeños quizá no puedan ser competitivos dentro de un contrato marco |
| <p>Pérdida de innovación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si los periodos de los contratos marco son demasiado largos, puede ser que las autoridades contratantes no se beneficien de la innovación que surge en el mercado |

Fuente: Manual sobre Agregación y Marcos de Contratación Pública: Estrategias en Desarrollo – Evaluación de Demanda y Suministro, (próximamente disponible OECD, n.d.[12]).

Tal y como se comentó, la fuerza de los contratos marco como herramienta para la eficiencia reside en su uso flexible para adaptar varios objetivos con base en cada categoría de productos en cuestión y la oferta relacionada del mercado. Sin embargo, se debe subrayar que no todos los bienes y servicios son adecuados para el uso de contratos marco. Los bienes y servicios bajo esta modalidad deben estar suficientemente estandarizados y representar una demanda considerable en términos de las necesidades de agregación.

Bienes y servicios adecuados para contratos marco

Considerando las categorías de productos que la DGRM adquiere con mayor frecuencia, así como vienen en las Tablas 3.7 y 3.8, determinamos que existe un fuerte potencial para generar más economías de escala, más allá de la centralización actual. De hecho, los productos más adquiridos se encuentran también entre los que se adquieren con mayor frecuencia mediante contratos marco.

Algunos grupos de productos característicos sujetos a contratos marco son los siguientes:

- Productos y servicios de las TICs;
- productos de telecomunicaciones;
- mobiliario de oficina;
- servicios de viaje;
- equipo y artículos de oficina;
- servicios vehiculares y de transporte;
- combustible (para calefacción y transporte) y electricidad;
- alimentos.

Tal y como se muestra a continuación, muchos de los bienes y servicios que más adquiere la DGRM son adecuados para contratos marco.

Tabla 3.7. Bienes más adquiridos por la DGRM en 2018

| Categoría de producto (bienes) | Valor (MXN miles de millones) |
|--------------------------------|-------------------------------|
| Productos alimenticios | 4.5 |
| Impresiones | 0.3 |
| Ropa y uniformes | 0.2 |
| Insumos escolares | 0.6 |
| Ropa de seguridad y protección | 0.3 |
| TOTAL MXN | 5.9 |

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas.

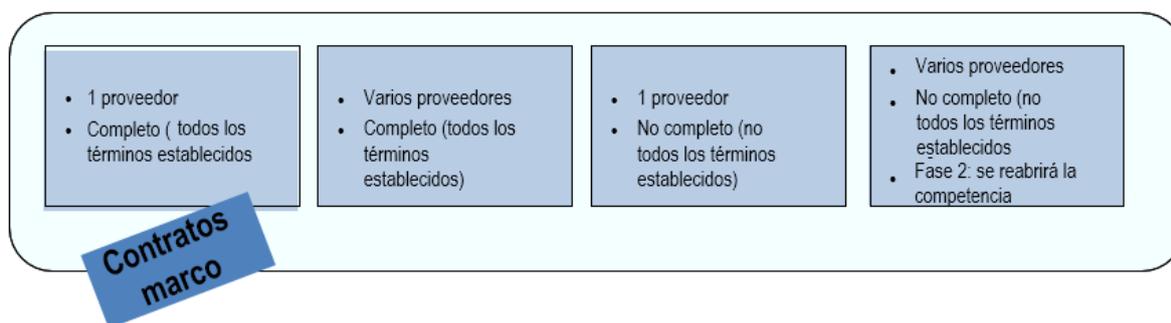
Tabla 3.8. Servicios más contratados por la DGRM

| Categoría de producto (servicios) | Valor (MXN miles de millones) |
|------------------------------------|-------------------------------|
| Arrendamiento de vehículos | 1.8 |
| Servicios profesionales y técnicos | 1.1 |
| Flotillas y operación de flotillas | 0.8 |
| Servicios de TICs | 0.6 |
| Eventos | 0.5 |
| Total MXN | 4.8 |

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas

Establecer los parámetros correctos

Más allá de observar las categorías de productos, es importante estar conscientes de los diferentes tipos de contratos marco. Tal y como se abordó, estas herramientas para la eficiencia se pueden utilizar de manera flexible y para lograr diferentes objetivos. En parte, esto está ligado a las distintas modalidades de uso de los contratos marco. Existen cuatro tipos principales de contratos marco, cada uno adaptado a condiciones específicas de mercado y requisitos de los usuarios (véase la Gráfica 3.4). Para seleccionar el tipo adecuado de contrato marco se requiere, por lo tanto, de un profundo conocimiento del mercado y de los grupos de productos, así como una buena noción de las necesidades de los usuarios. Por lo tanto, los compradores experimentados que utilizan contratos marco a menudo están especializados en categorías de productos. Este tipo de especialización se puede adquirir en un organismo o estructura completamente dedicado a las adquisiciones, como, por ejemplo, las centrales de compras.

Gráfica 3.4. Tipos de contratos marco

Fuente: (OECD, 2014^[14]).

Al primer tipo de contrato marco se le llama también “acuerdo marco” y se caracteriza por que se suscribe con un único proveedor y se fijan todos los términos del contrato. Este tipo de contrato marco es adecuado cuando se adquieren bienes estandarizados y que de manera característica tienen altos precios fijos. Este proveedor tiene el incentivo de ofrecer su mejor precio para acceder al contrato marco completo.

La segunda opción de contrato marco también es uno “completo”, lo que indica que todos los términos están establecidos, pero se suscribe con varios proveedores. Este tipo de contrato marco funciona mejor en casos en que la participación esperada es alta y los costos fijos son bajos.

Los contratos marco también se pueden celebrar como “no completos” con un único proveedor, es decir, que no todos los términos están establecidos. Los contratos marco no completos son mejores en los casos donde el mercado es muy flexible y los productos tienden a volverse obsoletos rápidamente.

Finalmente, los contratos marco se pueden diseñar como contratos con múltiples proveedores, los cuales no establecen todos los términos del acuerdo. Ello implica un segundo paso: la llamada “mini competencia” en la que los proveedores presentan ofertas cada vez que las autoridades contratantes lanzan una convocatoria específica bajo ese contrato marco.

A continuación, la Tabla 3.9 proporciona un resumen de los parámetros que se deben considerar al momento de diseñar un contrato marco.

Tabla 3.9. Parámetros que definen el tipo de contrato marco

| | Alto | Bajo |
|---|----------------------------|-------------------------|
| Participación esperada | Proveedores múltiples | Único proveedor |
| Costos fijos | Único proveedor | Proveedores múltiples |
| Especificidad, obsolescencia, flexibilidad de suministro | Contrato marco no completo | Contrato marco completo |

Fuente: (Comisión Europea, n.d.[13]).

Mientras que los beneficios de los contratos marco han sido documentados en varios casos, es menester calibrar con atención estas herramientas para la eficiencia con base en las condiciones del mercado y las necesidades del usuario. Son instrumentos complejos que requieren de una fuerza laboral especializada en contratación, así como un análisis cuidadoso del mercado y de las necesidades.

Contratos marco: impacto sobre la competencia

En el Estado de México la introducción de contratos marco podría tener un impacto positivo en la competencia, además de los beneficios en términos de procesos y enfoque en el cliente. Los contratos marco tienen efectos positivos en la competencia, siempre y cuando estén diseñados de manera efectiva.

Un aspecto clave en el fortalecimiento de la competencia a través de contratos marco yace en la atraktividad del mismo para los proveedores. Varios son los factores que juegan un papel en lograr que un contrato marco sea atractivo. Los términos y condiciones uniformes para las adquisiciones, por ejemplo, reducen costos para los proveedores y, por lo tanto, hacen del marco algo atractivo. Al contrario, si el contrato marco requiere demasiados bienes y servicios, es más difícil para los proveedores presentar ofertas. Un elemento importante: una de las principales características de la atraktividad de los contratos marco es la certidumbre sobre los ingresos. Contrariamente, si los flujos de ingreso se perciben como inciertos, esto impone una barrera para que los proveedores presenten sus ofertas. Otro efecto de la certidumbre de ingresos recae en el precio propuesto en sus ofertas. Las empresas están más dispuestas a dar descuentos cuando confían en el ingreso generado a raíz del contrato marco (Autoridad de Competencia y Protección al Consumidor de Dinamarca, 2015^[11]).

Cabe recalcar que el uso de procedimientos que fomentan la competencia para adjudicar un contrato marco es el punto de partida para conseguir una mayor participación. Más allá de esto, se deben tomar en cuenta varias consideraciones, tales como determinar el alcance general del contrato marco, así como la estrategia adecuada de lotificación. El análisis de mercado y el involucramiento con este son esenciales para determinar los parámetros de un contrato marco que maximice la competencia. Es decir, la autoridad contratante debe tener una visión robusta sobre las condiciones que son atractivas para los proveedores a fin de poder establecer los incentivos correctos. Asimismo, también debe tener en mente que la participación tiene un costo para los proveedores y que, por lo tanto, el proceso debe ser tan sencillo como sea posible desde una perspectiva administrativa.

Recuadro 3.6. Unidad de investigación en Consip

La central de compras de Italia, Consip, hace uso de una unidad interna de investigación para abordar aspectos específicos respecto al diseño de contratos marco, asegurando así que esta herramienta esté adaptada de la mejor manera a las condiciones del mercado.

La unidad de investigación está compuesta por cinco especialistas que brindan consultoría económica de manera interna. Particularmente, la unidad de investigación brinda apoyo al equipo de adquisiciones para determinar la mejor estrategia para obtener los beneficios de la competencia. Por ejemplo, asesora sobre la herramienta adecuada, la estrategia de lotificación, los criterios de adjudicación y las reglas de calificación, así como sobre incentivos contractuales para lograr mejores resultados en los contratos marco.

Fuente: Consip, Presentación en la Conferencia sobre Contratación Pública en la Región Surasiática, 20-23 de febrero de 2017 <http://pubdocs.worldbank.org/en/126381490813164358/Framework-Agreements-Gain-Luigi.pdf>.

Pasos hacia la implementación de contratos marco

Los contratos marco son una herramienta clave para operacionalizar la centralización de manera efectiva. En el Estado de México pueden contribuir a concentrar más el gasto de contratación de organismos auxiliares y municipios, en particular porque pueden establecerse como instrumentos optativos. Además, al diseñar contratos marco adecuadamente, la DGRM ampliaría el alcance de su oferta de productos, generaría ahorros para los usuarios y conseguiría ahorros operativos para su propia institución.

Sin embargo, la implementación de contratos marco requiere de un ambiente favorable. Actualmente, un obstáculo clave para el uso de este recurso en el Estado de México es la falta de un fundamento jurídico. Por lo tanto, las autoridades del estado necesitan llevar a cabo una reforma a la ley para permitir el uso de esta herramienta para la eficiencia como primer paso para aprovechar los beneficios de los contratos marco.

Además, considerando que hay poca experiencia directa en la implementación de contratos marco, también se deben considerar la disposición y la capacidad organizacionales. Esto involucra el desarrollo de conocimiento específico para el diseño de contratos marco, es decir, el refuerzo de la capacidad de investigación de mercado y el análisis de necesidades, así como el aumento de las capacidades para la etapa de gestión de contratos. Efectivamente, cuando una institución utiliza un contrato marco, los considerables esfuerzos invertidos migran hacia la gestión de la relación contractual con el proveedor. La estructura organizacional de la DGRM como central de compras podría, por lo tanto, requerir evolucionar como corresponde, así como se describe en la siguiente sección.

3.4. Establecimiento de una institución efectiva como central de compras

Los procedimientos internos juegan un papel importante en el logro de los objetivos más amplios de una institución. Esto aplica fuertemente en el caso de la contratación pública centralizada, ya que la institución necesita estar estructurada de manera que pueda generar valor por el dinero para los usuarios. En efecto, a mayor gasto de contratación, mayor la necesidad de establecer los procedimientos internos de manera que contribuyan de la mejor forma a las eficiencias que surgen de la agregación. Además, una institución debe asegurar que la información fluya fácilmente entre varias unidades y funciones, y que los datos internos se utilicen de manera eficaz.

Los procesos eficientes deben estar presentes durante todo el ciclo de contratación, en particular:

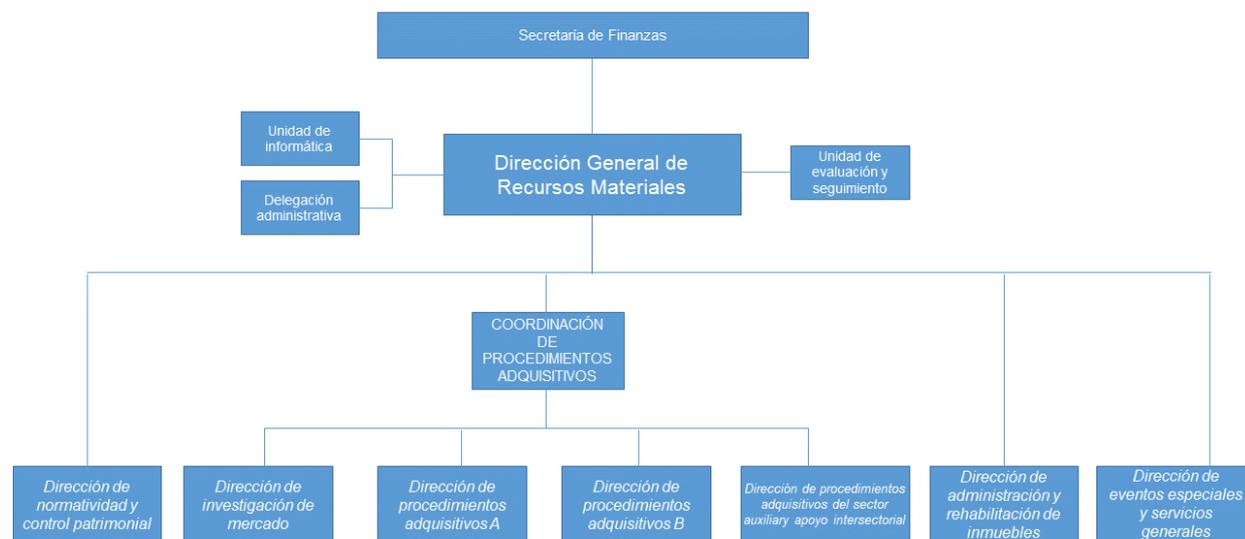
- El registro y la comprensión de las necesidades de otras autoridades contratantes;
- la planeación y el diseño de adquisiciones centralizadas y de contratos marco, incluyendo el desarrollo de análisis de mercado;
- la ejecución de procedimiento(s) de contratación; y
- el seguimiento a la ejecución y el desempeño del contrato.

En el contexto de la expansión potencial de operaciones y la introducción de nuevas herramientas para la eficiencia, es indispensable para la DGRM asegurar la efectividad de sus operaciones. En la sección que sigue se analizan los elementos que la DGRM podría tomar en cuenta para reforzar aún más su eficiencia organizacional.

3.4.1. Adaptar la institución para especializarse en las funciones de contratación

Actualmente, la DGRM está organizada en varias áreas de procedimiento que cubren diferentes funciones relacionadas con la contratación pública. La Coordinación de Procedimientos Adquisitivos se encarga de supervisar a los departamentos de adquisiciones, la Dirección de Investigación de Mercado y la dirección responsable del enlace con los organismos auxiliares y otras entidades descentralizadas. Las funciones adicionales de la DGRM incluyen el control regulatorio y patrimonial, así como la gestión de bienes inmuebles y la administración de eventos especiales y servicios generales.

Gráfica 3.5. Estructura organizacional de la DGRM



Nota: Esta es una estructura simplificada. El organigrama completo de la Secretaría de Finanzas está disponible en IPOMEX: <http://www.ipomex.org.mx/ipo3/archivos/downloadAttach/447120.web>.

Fuente: IPOMEX.

En términos de tareas y configuración funcional, las funciones principales que cubren las centrales de compras normalmente incluyen: análisis de necesidades, análisis de mercado, y gestión jurídica y contractual. A menudo, las centrales de compras se organizan por categoría de producto para aprovechar la experiencia específica necesaria para cada servicio relacionado con un producto. En general, la DGRM está estructurada para llevar a cabo estas funciones. Sin embargo, varias de ellas pueden fortalecerse

aún más para ajustar las operaciones a las funciones de contratación y, por lo tanto, hacerlas más eficientes.

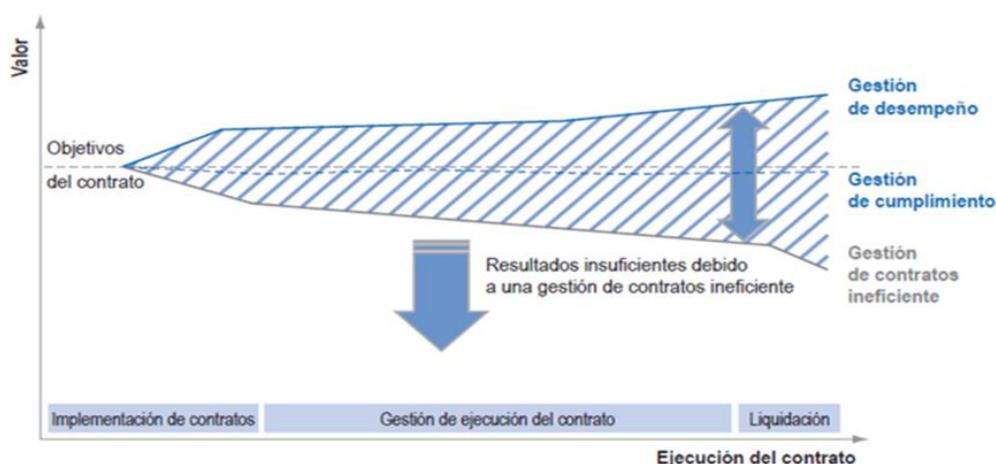
En particular, la DGRM no especializa sus funciones de contratación en relación con grupos de productos, como se hace normalmente en las centrales de compras. En lugar de ello, se apoya en el conocimiento de los usuarios sobre los productos, particularmente para casos de compras complejas. Una vez que una organización llega a tener una escala lo suficientemente grande, se puede especializar de manera efectiva si genera experiencia exclusiva en los grupos principales de productos. Esto permite a las centrales de compras tener conocimientos detallados de los mercados e industrias respecto a los bienes y servicios que busca contratar, lo que trae mejores resultados en términos de relación precio-calidad.

Cabe recalcar que las funciones organizacionales están estrechamente ligadas a la capacidad y las habilidades requeridas para llevar a cabo cada una de las funciones, lo que también juega un papel relevante en el desempeño y la eficiencia general de la institución. Las habilidades y competencias específicas necesarias para garantizar la capacidad adecuada a lo largo del ciclo de contratación se abordan con mayor detalle en el Capítulo 6, sobre capacidades.

Aprovechar la función de gestión de contratos

La gestión eficaz de contratos contribuye a ganar eficiencia en la contratación pública en general. Esto es particularmente importante en el caso de un comprador de gran tamaño, como la DGRM, que cierra aproximadamente 400 contratos al año. Con estructuras efectivas establecidas, los compradores pueden asegurar que los proveedores cumplan con el desempeño solicitado, o tomar medidas correctivas a tiempo. Por el contrario, la falta de una gestión adecuada de contratos aumenta el riesgo de obtener resultados subóptimos, así como se ilustra en la Gráfica 3.6, a continuación. Actualmente, el enfoque de la gestión de contratos, tal y como la DGRM la lleva a cabo, recae fuertemente en el cumplimiento con los requisitos contractuales. En vez de ello, la DGRM podría mejorar su función de gestión de contratos para enfocarse en lograr un buen desempeño en coordinación con las áreas usuarias. De acuerdo con la normatividad actual, estas son responsables del monitoreo, cumplimiento y pago de los contratos establecidos por la DGRM. Además, la función de gestión de contratos se vuelve particularmente importante en el contexto de la implementación de contratos marco.

Gráfica 3.6. La contribución de la gestión de contratos al desempeño



Fuente: (OECD, 2017^[14]).

Dentro de la estructura organizacional de la DGRM, existen varias subdirecciones llamadas “de contratos” dedicadas a la gestión de contratos, organizadas con base en grupos de productos. Estas subdirecciones

son las responsables de preparar y suscribir los contratos derivados de procesos de compras, así como de darles seguimiento asegurando, por ejemplo, su cumplimiento y su registro correspondiente.

Aunque estas subdirecciones garantizan las funciones más básicas de la gestión de contratos, es poco claro si se percibe la gestión de contratos como una función con la que puede generarse valor. La evidencia que surge de la misión de investigación indica que existen áreas de oportunidad para mejoras en términos de capacidad del personal y coordinación, al igual que en la elaboración de lineamientos específicos para la gestión de contratos.

Recuadro 3.7. El proceso de gestión de contratos

Las actividades de gestión de contratos pueden agruparse en tres grandes áreas: gestión de la entrega, gestión de las relaciones y administración contractual.

- La **gestión de la entrega** asegura que lo ordenado sea realmente entregado con el nivel requerido de calidad y desempeño, según lo establecido en el contrato. La gestión de la entrega puede incluir revisar la naturaleza, cantidad y calidad de:
 1. Los bienes suministrados a la entrega y también, según sea apropiado, al momento de su manufactura;
 2. las obras llevadas a cabo, incluyendo la conformidad con diseños y planos, calidad de la mano de obra y materiales;
 3. los servicios desempeñados, incluyendo el verificar que los niveles de servicio requeridos y el calendario se cumplan.
- La **gestión de las relaciones** busca mantener relaciones abiertas y constructivas entre el operador económico y la autoridad contratante. El objetivo de esto es resolver o minimizar tensiones e identificar problemas potenciales en una etapa temprana al tiempo que se identifican oportunidades de mejora. Las relaciones deben ser profesionales e incluir un enfoque profesional para la gestión de problemas y la solución de disputas.
- La **administración contractual** aborda la gobernanza formal del contrato y cualquier cambio permitido a los documentos durante la vida del mismo. Esta área asegura que los aspectos cotidianos de ejecución del contrato sean atendidos efectiva y eficientemente.

Fuente: (OECD 2011), *SIGMA Policy Brief "Contract Management"*,
http://www.sigmaweb.org/publications/Contract_Management_Public_Procurement_2011.pdf.

Efectivamente, durante la misión de investigación, salieron a la luz algunas áreas específicas que podrían abordarse mediante una gestión de contratos mejorada, es decir:

- Retrasos de pagos: en el Estado de México, la fecha de pago queda establecida a 45 días de la recepción de una factura, pero los proveedores reclaman que casi todos los pagos se retrasan entre 30 y 90 días, como se informó durante la misión de investigación. Esto puede atribuirse a una pobre coordinación entre los usuarios finales y el área de pagos. El manejo de retrasos en pagos es un aspecto crucial puesto que, a menudo, es una de las causas que desanima a los proveedores, especialmente a las pymes, para participar en licitaciones públicas.
- Recepción de bienes y servicios: mientras que la forma de entrega de los bienes o la provisión de servicios está establecida en los contratos y es definida por los usuarios al momento de preparar las especificaciones de la licitación, estos reportan falta de claridad sobre la recepción y aceptación de bienes y servicios. Por ejemplo, la DGRM no establece estándares claros para entregar una certificación de los mismos. Frecuentemente, el personal no tiene una visión completa sobre los bienes que se supone deben recibir y con base en qué criterios los deben

aceptar. Esto claramente representa un área donde los procedimientos pueden mejorarse para que sean más eficientes y sencillos.

- Lineamientos para la gestión de contratos: con frecuencia, el personal involucrado en la gestión de contratos se queda sin instrucciones precisas sobre cómo manejar situaciones comunes relacionadas con la gestión de proveedores, como, por ejemplo, retrasos menores en la recepción de bienes.
- Interacción limitada con proveedores: la intención de la función de gestión de contratos es generar valor durante la ejecución del contrato, al solucionar cuestiones y problemas mediante relaciones eficaces con los proveedores. En el Estado de México, no se ha desarrollado con fuerza la cultura de relacionarse con proveedores. En el caso de que surjan problemas, se presentan denuncias formales, situación que no da lugar a negociación alguna para resolver disputas menores directamente con el proveedor.

El siguiente recuadro muestra cómo la gestión de contratos puede apoyar el desempeño de un sistema de contratación. Así como se indica a continuación, uno de los aspectos importantes de la gestión de contratos es anticipar problemas potenciales mediante el fortalecimiento de la relación con los proveedores y la adopción de una perspectiva de gestión de riesgos. Con este enfoque se minimizan los resultados subóptimos y las ineficiencias. Los usuarios pudieran estar apoyados con una guía como la proporcionada por el Gobierno de Queensland en Australia (véase el Recuadro 3.8). Además, es importante para ellos tener la posibilidad de acceder rápidamente a las especificaciones contractuales, así como a los términos y condiciones administrativas, para estar en posibilidad de determinar si los bienes y servicios deben aceptarse o bien aplicar una penalización. Establecer una relación con los proveedores también ayuda a resolver problemas potenciales mediante el diálogo, antes de recurrir a penalizaciones contractuales. Finalmente, la retroalimentación de los usuarios sobre el desempeño contractual (derivado, por ejemplo, de indicadores simples como los ilustrados en el Recuadro 3.8) debe ser utilizada para alimentar cualquier contrato nuevo.

Una gestión de contratos eficaz en la DGRM debe estructurarse con base en su configuración organizacional, tomando en cuenta que los usuarios juegan un papel importante en la ejecución del contrato. Efectivamente, son los usuarios quienes se encargan, en su mayoría, del seguimiento a los contratos, con el apoyo de la DGRM, como se establece en el Artículo 127 del Reglamento de la LCPEMyM y en el POBALIN-062. En los países de la OCDE existen configuraciones similares establecidas al momento de implementar contratos marco. Es decir, en la mayoría de los casos, las centrales de compras delegan las actividades de gestión de contratos a las instituciones que hacen las solicitudes de compra. Sin embargo, las centrales de compras también suelen proporcionar orientación a sus usuarios. Este enfoque puede ser de valor para la DGRM para definir lineamientos y estándares mínimos aplicables a las entidades que contratan a través de la DGRM (OECD, 2018_[18]). Los lineamientos deben ser integrales para establecer una comprensión compartida de la función de gestión de contratos. También, para ser más efectivos, deben entrar más en detalles operativos, tales como los requisitos de inspección. Cabe destacar que cualquier modificación a la función de gestión de contratos en el Estado de México implicaría una reforma a las regulaciones mencionadas anteriormente (OECD, 2018_[18]).

Recuadro 3.8. Gestión del desempeño de proveedores en Queensland, Australia

El gobierno de Queensland, Australia, desarrolló una guía práctica para apoyar el monitoreo del desempeño de proveedores para beneficio de las autoridades contratantes de todo Queensland. La guía aborda el rol de la gestión del desempeño de proveedores durante la ejecución del contrato, al tiempo que reconoce que una gestión del desempeño efectiva debe brindar información en todo el proceso de contratación.

De manera concisa, la guía aborda varios elementos clave relativos a la gestión de contratos, como la determinación de un plan para la gestión de contratos, el establecimiento del monitoreo, la supervisión y la gestión del desempeño de los proveedores, el diseño de indicadores clave de desempeño y el tratamiento a un pobre desempeño.

Como parte de la guía, se desarrolló una lista de verificación para apoyar a los administradores de contratos al identificar dimensiones a supervisar para determinar el desempeño de los proveedores. Se invita a los funcionarios de contratación a utilizar la lista de verificación como punto de partida de su supervisión del desempeño, adaptándola a sus contrataciones específicas.

| Entrega | Producto | Servicio al cliente |
|---|---|---|
| Considerar si el proveedor: <ul style="list-style-type: none"> • entrega a tiempo • cumple con la fecha de entrega, antes de expedición • ofrece tiempos competitivos • entrega los elementos y las cantidades correctas • proporciona documentación e información precisas • responde a requerimientos de entrega urgente. | Considerar estos aspectos relacionados con el producto o servicio contratado: <ul style="list-style-type: none"> • cumple con las especificaciones • confiabilidad/durabilidad • calidad del producto o servicio contratado • calidad y disponibilidad de documentos, instrucciones, manuales técnicos • empaque adecuado, aspectos ambientales. | Considerar los siguientes factores de cada proveedor: <ul style="list-style-type: none"> • cumplimiento con términos y condiciones contractuales • los representantes de los proveedores tienen el sincero deseo de servir • proporciona retroalimentación a la organización contratante desde la fábrica • efectividad del servicio de venta • información del mercado • proporciona capacitación sobre equipos o productos • apoyo en cuestiones profesionales o técnicas • eficiencia administrativa • cumplimiento de las políticas de la empresa • cumplimiento con los sistemas de calidad de la empresa. |

Fuente: Departamento de Vivienda y Obras Públicas del Estado de Queensland (2018), *Managing and monitoring supplier performance*, <https://www.forgov.qld.gov.au/sites/default/files/documents/procurement/procurementguidesuppliersperformance.pdf?v=1574136818>

Recuadro 3.9. Elementos de un marco para la gestión de contratos

Para un desempeño eficaz, un marco de gestión de contratos generalmente incluye los siguientes elementos:

- Planeación, recopilación y análisis de información.
- Administración de contratos en lo que se refiere a la definición de funciones y responsabilidades en el tema.
- Informes y vigilancia del desempeño: esto debe incluir acceso a información estandarizada pertinente que facilite los controles y sustente la toma de decisiones.
- Gestión de relaciones que cree una relación de largo plazo y de beneficio mutuo entre las partes. El principal propósito de la gestión de relaciones es poder anticipar riesgos de manera eficiente.
- Mecanismos de gobernanza e integridad que creen el entorno apropiado para las interacciones con proveedores.
- Intercambio de conocimientos y gestión de información. Esto permite a las partes consultar la información pertinente del proyecto, así como facilitar el cumplimiento con las obligaciones relacionadas con información (es decir, divulgación).
- Gestión de cambio que se enfoca en la gestión y aceptación de riesgos relacionados con eventos de cambio.
- Planes de contingencia y reacción ante eventos no planeados.
- Revisión del marco en sí para adaptarse a las necesidades de la institución.

Fuente: (OECD, 2017^[14]).

Mejorar los canales de comunicación con clientes internos

En calidad de instituciones dedicadas a ofrecer servicios a otras, las centrales de compras basan su éxito en la habilidad de atender las necesidades de sus clientes (OCDE, SIGMA, 2011^[16]). En este sentido, el establecimiento de procedimientos internos para asegurarse de captar estas necesidades es un elemento crucial para una central de compras. Lo anterior también puede incluir canales de retroalimentación continua de los clientes internos para alinear constantemente sus prácticas con las necesidades de los usuarios finales. Actualmente, la DGRM sostiene reuniones con los usuarios cada cuatro meses aproximadamente. Además, el seguimiento vía oficios es también una opción para comunicarse con la DGRM.

A pesar de la existencia de estas prácticas, los usuarios consideran que esos canales de retroalimentación formal no siempre son efectivos para resolver algunas de sus preocupaciones. Por ejemplo, durante las entrevistas de la misión de investigación, algunos usuarios consideraron que los procesos de aprobación de la DGRM toman mucho tiempo de sus actividades propias de operación. Destaca el hecho de que los organismos auxiliares deben obtener aprobación para la contratación en algunas categorías de productos, antes de poder presentar la licitación. De manera similar, la falta de información actualizada sobre el estatus de sus solicitudes fue mencionada por algunos usuarios como un problema existente, lo que en algunas ocasiones resulta en duplicación de procedimientos con organismos que deciden comprar por su cuenta vía contratos pedidos. De acuerdo con estos reportes, la forma principal de proporcionar retroalimentación es presentando una queja cuando los bienes recibidos no corresponden a los solicitados.

Como alternativa, fortalecer los mecanismos existentes para captar de mejor manera las necesidades, las preocupaciones y la retroalimentación de los usuarios permitiría evitar o atender tales ineficiencias. A este respecto, la DGRM podría explorar si reuniones más frecuentes proporcionarían valor o si estas reuniones deben enfocarse más explícitamente en mejorar la cooperación entre la DGRM y sus usuarios. Otra opción sería que la DGRM estableciera un canal de retroalimentación anónima, como un buzón de ideas o una encuesta de satisfacción.

3.4.2. Generando valor del uso de datos y KPIs

Otro elemento importante para mejorar la eficiencia de las operaciones de la DGRM es el uso de datos internos para la toma de decisiones, medición y rastreo del desempeño, así como la comunicación con los actores involucrados. Actualmente, la DGRM hace uso limitado de un sistema establecido de indicadores clave de desempeño (KPIs, por sus siglas en inglés) el cual permitiría establecer objetivos específicos y medir el desempeño. Asimismo, parece difícil recopilar información de sus datos internos. Si tales datos están disponibles solo de manera interna, el proceso para consultarlos parece largo y difícil.

Es importante mencionar que, en el Estado de México, los diferentes actores parecen no estar completamente conscientes del valor que otorga el hecho de que los datos internos sean fácilmente accesibles para propósitos de análisis y toma de decisiones. De hecho, la medición de algunos indicadores clave proporciona información oportuna sobre el desempeño de una institución respecto a sus objetivos. Los gerentes y tomadores de decisiones son capaces de identificar las áreas que necesitan mayor atención y pueden tomar acciones rápidamente. Por ejemplo, un indicador sobre la cantidad de ofertas de licitación recibidas se puede rastrear. Si el número está por debajo de cierto umbral, los funcionarios de contratación pueden analizar las causas de dicha situación, comparar con licitaciones relacionadas con otros grupos de producto o con licitaciones de otros estados, y así tomar acciones correctivas. De manera similar, los datos históricos de fácil acceso tienen valor para la investigación de mercado y la comprensión de las estrategias de determinación de precios de los proveedores. Finalmente, los KPIs también deben facilitar la medición de los ahorros u otros beneficios clave de las adquisiciones centralizadas (por ejemplo, el número de días para la conclusión de un contrato). Este tipo de indicadores son de gran valor en la comunicación con los usuarios actuales o potenciales, especialmente con el fin de brindarles incentivos para participar en la contratación centralizada.

Para este propósito, se debe poner en marcha un sistema de evaluación del desempeño que haga visibles los resultados del proceso de contratación de manera periódica y consistente, y genere información de áreas de oportunidad. Un sistema de desempeño de esta naturaleza, basado en el monitoreo regular de los KPIs pertinentes y en información consistente, actualizada y confiable, podría idealmente originarse de fuentes digitales, tales como el sistema de contratación electrónica.

A decir verdad, la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* sugiere a los miembros de la organización desarrollar indicadores para medir el desempeño, la eficacia y los ahorros del sistema de contratación pública (véase el Recuadro 3.10).

Recuadro 3.10. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública: principio de evaluación

El Consejo:

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: (OECD, 2015^[2])

De acuerdo con las respuestas al cuestionario de investigación de la OCDE, ninguna institución en el Estado de México tiene un marco de desempeño establecido, dedicado a medir la eficiencia del sistema de contratación. En este sentido, el concepto y valor de la evaluación del desempeño parecen quedarse atrás. Sin embargo, ocasionalmente, algunas instituciones están sujetas a estándares de gestión de calidad o llevan a cabo evaluaciones por indicaciones de los mandos superiores. Sin embargo, estos ejercicios no forman parte permanente del proceso de contratación.

Actualmente, el desempeño de la DGRM se evalúa con base en objetivos operativos anuales que se enfocan en el número y el monto de los procesos de contratación a llevarse a cabo cada año. Específicamente, los objetivos anuales de la DGRM implican la definición del número total de contrataciones y el número de licitaciones públicas, así como del presupuesto de las mismas; un comparativo de las planeadas y las llevadas a cabo cada año. Además de este proceso interno, la DGRM elabora para la Secretaría de Finanzas un informe anual de sus actividades.

Es interesante notar que existen amplias discrepancias entre la proyección y la ejecución real para 2017 y 2018. En general, la DGRM subestima mucho el esfuerzo que se requiere cada año puesto que existe una amplia diferencia entre el objetivo planeado y lo logrado. Esto podría representar retos en la estimación de los recursos necesarios para cumplir con las actividades; por ejemplo, la DGRM podría estar en riesgo de no contar con suficiente personal para sus operaciones si la planeación queda constantemente por debajo de la situación real.

Tabla 3.10. Objetivos de desempeño de la DGRM

| | 2017 | | | 2018 | | |
|--|----------|-------|------------|----------|--------|------------|
| | Planeado | Real | Diferencia | Planeado | Real | Diferencia |
| Número de procesos de contratación | 145 | 295 | +103% | 190 | 240 | +26% |
| Número de licitaciones públicas | 29 | 131 | +352% | 80 | 93 | +16% |
| Adquisición de bienes y servicios (MXN millones) | 5 650 | 8 150 | +44% | 4 365 | 13 907 | +219% |

Fuente: Datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas.

Este ejercicio de establecer objetivos de desempeño podría ampliarse sustancialmente para captar muchas de las dimensiones de las operaciones de una central de compras. Tal y como se aborda en el *Informe de la OCDE sobre Productividad en la Contratación Pública* (OECD, 2019^[17]), la medición de la eficacia de una central de compras puede cubrir insumos y productos, pero también impactos de mayor envergadura, como los ambientales o sociales. La tabla a continuación proporciona un panorama de indicadores sencillos que podrían ser el punto de partida para un marco de medición del desempeño para la DGRM.

Tabla 3.11. Ejemplos de KPIs para la medición del desempeño de una central de compras

| | |
|---|---|
| Estadísticas clave de la central de compras | Número de empleados Número de procesos de contratación Monto de procesos de contratación Número de autoridades contratantes en calidad de usuarios Número de proveedores |
| Costo y tiempo de los procesos de contratación | Recursos utilizados (personal dedicado a un proceso de contratación) Número de juntas de aclaraciones llevadas a cabo Duración del proceso de contratación pública Número de licitaciones canceladas |
| Competencia | Número de proveedores por licitación Número de ofertas recibidas por encima del precio de referencia Número de contraofertas |
| Ejecución de planes anuales de adquisiciones | Porcentaje de ejecución del plan de adquisiciones Número de modificaciones al plan |
| Utilización de herramientas para la eficiencia | Número de contratos marco Número de subastas en reversa |
| Objetivos complementarios | Porcentaje de participación de pymes Número de contratos con cláusulas verdes/sociales |
| Ejecución de contratos | Número de modificaciones a contratos Número de empresas sancionadas Número de días para pagos de contratos |

La DGRM podría hacer mejor uso de sus datos internos para comprender, rastrear, y mejorar el desempeño de su propia institución. Esto también le permitiría comunicar su desempeño, es decir, los ahorros de las contrataciones centralizadas, a las entidades que utilizan sus servicios, potencialmente incrementando, por lo tanto, su cartera y logrando ahorros a mayor escala. La eficacia operativa y la contribución a objetivos estratégicos de política pública también podrían ser parte del marco para medir el desempeño de la DGRM.

Propuestas de acción

El Estado de México introdujo la centralización de la contratación pública al depositar la función de contratación en la DGRM de la Secretaría de Finanzas. Aunque este es un paso importante, hay lugar para mejoras para obtener todos los beneficios de la centralización en términos de ahorros, simplificación administrativa y competencia. Las siguientes recomendaciones buscan contribuir a una mayor expansión de la centralización de la contratación pública y a mejorar su eficacia.

Ampliar el alcance de la centralización en el Estado de México

La DGRM podría trabajar activamente con el propósito de ampliar el alcance de sus adquisiciones centralizadas para incluir a nuevos usuarios (por ejemplo, a municipios), así como para incrementar la participación de organismos auxiliares que ya son parte del esquema de centralización. Para ello, la DGRM podría adaptar su oferta de servicio a las necesidades de estas autoridades contratantes, es decir, proponer contratos marco optativos para bienes y servicios estandarizados. En términos prácticos, esto podría implicar la organización de grupos de enfoque con funcionarios de contratación de organismos auxiliares y municipios para tener una idea clara de las necesidades de estas entidades públicas. Se podría considerar también la organización de una conferencia para crear consciencia al respecto.

Mejorar las compras centralizadas mediante el uso de contratos marco

La centralización también podría volverse más eficiente a través del uso de contratos marco. Estos instrumentos permiten agregar los gastos de todas las partes potencialmente interesadas, ya que los parámetros específicos no necesitan establecerse por adelantado. Si se ofrecen de manera optativa, las entidades pueden decidir de manera *ad hoc* si la oferta del contrato marco corresponde a sus necesidades. Como primer paso, el Congreso del Estado necesitaría llevar a cabo una reforma del marco normativo actual para permitir el uso de contratos marco.

Una vez aprobada tal reforma, la DGRM puede fortalecer las capacidades de la unidad de investigación de mercados y el involucramiento con el mercado para adecuar los contratos marco. Esta unidad organizacional también podría quedar a cargo de asegurar que los contratos marco logren suficiente participación del mercado.

Generar competencia para crear valor por el dinero en la contratación centralizada

El aumento de la competencia en las licitaciones de la DGRM es un elemento clave para obtener beneficios de la centralización en el Estado de México. Así, la DGRM necesita establecer un enfoque integral para abordar múltiples aspectos relacionados con los bajos niveles de competencia. Como primer paso, la DGRM debe enfocarse en adquirir un entendimiento preciso de las causas detrás de los bajos niveles de competencia, incluyendo las descalificaciones frecuentes y las licitaciones desiertas. La DGRM puede revisar su proceso de contrataciones para identificar áreas potenciales que lleven repetitivamente a descalificaciones y actuar en consecuencia (por ejemplo, otorgando capacitación a proveedores). El incremento de la digitalización mediante la expansión de la contratación electrónica puede representar un curso de acción importante para aumentar la participación de proveedores. Cuando sea posible, la DGRM podría considerar publicitar sus licitaciones en otros mercados, ya sea a nivel federal o en estados vecinos. Para facilitar tal amplitud de la consulta de mercados, se podría considerar una reforma del marco normativo actual. La DGRM también necesita privilegiar el uso de procedimientos competitivos durante sus licitaciones, limitando el uso de adjudicaciones directas a circunstancias estrictamente excepcionales. Particularmente, los funcionarios de contratación podrían capacitarse para identificar focos rojos relacionados con la colusión y diseñar licitaciones que reducen el riesgo de esta práctica.

Fortalecer procedimientos internos para reflejar la especialización en materia de contratación y la gestión de contratos

La estructura de una institución contribuye a la eficiencia y la eficacia general para lograr su misión. Con base en esto, la DGRM, en coordinación con el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos, podría considerar invertir en la especialización de los funcionarios de contratación, de acuerdo con sus funciones por medio de capacitación personalizada. Dentro de su propia organización, la DGRM podría considerar ampliar la gestión de contratos, así como crear experiencia especializada en compras por categorías de productos. De manera específica, también podría proporcionar a sus usuarios orientación detallada respecto a prácticas de gestión de contratos para asegurar un enfoque armonizado de gestión de contratos que promueva el desempeño, además del cumplimiento.

Hacer uso de datos para la evaluación del desempeño y la mejora continua

Los datos internos son altamente valiosos para la gestión de una institución, incluyendo la definición de objetivos y la evaluación del desempeño. Para este propósito, la DGRM podría desarrollar un marco de KPIs que establezca sus objetivos organizacionales, más allá de sus prácticas actuales. Anualmente, podría evaluar su desempeño con base en estas métricas para garantizar la mejora continua de la institución, así como un impacto más amplio de sus actividades. Los KPIs también simplifican la comunicación con los usuarios y actores involucrados permitiendo destacar el desempeño de la institución.

Referencias

- Albano, G. and M. Sparro (2010), "Flexible Strategies for Centralized Public Procurement", *Review of Economics and Institutions*, Vol. 1/2, <http://dx.doi.org/10.5202/rei.v1i2.4>. [5]
- Czibik, A. et al. (2017), *Methods Paper on Fiscal Transparency Lights on the Shadows of Public Procurement Transparency in government contracting as an antidote to corruption?*, Digiwhist, Horizon 2020, <http://digiwhist.eu/wp-content/uploads/2017/09/D3.2-Light-on-the-Shadows-of-Public-Procurement.pdf> (accessed on 14 January 2020). [11]
- Danish Competition and Consumer Authority (2015), *Competition on public procurement through central framework agreements*, <https://www.en.kfst.dk/media/3299/20150416-coi.pdf> (accessed on 16 January 2020). [13]
- European Commission (n.d.), *Make better use of framework agreements*, E-library of public procurement good practices, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_16.pdf (accessed on 9 January 2020). [7]
- European Parliament, C. (2014), *DIRECTIVE 2014/24/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC (Text with EEA relevance)*, <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj> (accessed on 9 January 2020). [12]
- INEGI (2019), *PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ENTIDAD FEDERATIVA 2018*, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/OtrTemEcon/PIBEntFed2018.pdf> (accessed on 18 February 2020). [3]

- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. [1]
- OECD (2019), *Productivity in Public Procurement. A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement*, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/productivity-public-procurement.pdf> (accessed on 16 February 2020). [19]
- OECD (2019), *Public Procurement in Germany: Strategic Dimensions for Well-being and Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1db30826-en>. [4]
- OECD (2018), *Mexico's e-Procurement System: Redesigning CompraNet through Stakeholder Engagement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264287426-en>. [8]
- OECD (2018), *Public Procurement in Nuevo León, Mexico: Promoting Efficiency through Centralisation and Professionalisation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264288225-en>. [6]
- OECD (2018), *Second Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security (IMSS): Reshaping Strategies for Better Healthcare*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190191-en>. [17]
- OECD (2017), *Public Procurement Review of Mexico's PEMEX: Adapting to Change in the Oil Industry*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268555-en>. [16]
- OECD (2015), *RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON PUBLIC PROCUREMENT Directorate for Public Governance and Territorial Development*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 9 January 2020). [2]
- OECD (2014), *Manual for Framework Agreements*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/manual-framework-agreements.pdf> (accessed on 10 March 2020). [15]
- OECD (2012), *Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Mexico: A Secretariat Analytical Report on Procurement Legislation, Regulations and Practices in the State of Mexico*, https://www.oecd.org/daf/competition/GEM_Report_2012_English.pdf (accessed on 16 February 2020). [9]
- OECD (2009), *GUIDELINES FOR FIGHTING BID RIGGING IN PUBLIC PROCUREMENT Helping governments to obtain best value for money*, <https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42851044.pdf> (accessed on 9 March 2020). [10]
- OECD (n.d.), *Handbook on Public Procurement Aggregation and Frameworks: Developing strategies – Assessment of demand and supply*. [14]
- OECD SIGMA (2011), *Central Purchasing Bodies*. [18]

Notas

¹ Respuestas al cuestionario de la misión de investigación de la OCDE entregadas por el Estado de México.

² Datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas.

³ Véase: <https://share.sisop.edomex.gob.mx/archivos/facfae6c384534897aba75b2f9f4040d>.

⁴ Análisis del equipo de la OCDE con datos de COMPRAMEX.

4

Garantizar integridad y rendición de cuentas en la contratación pública en el Estado de México

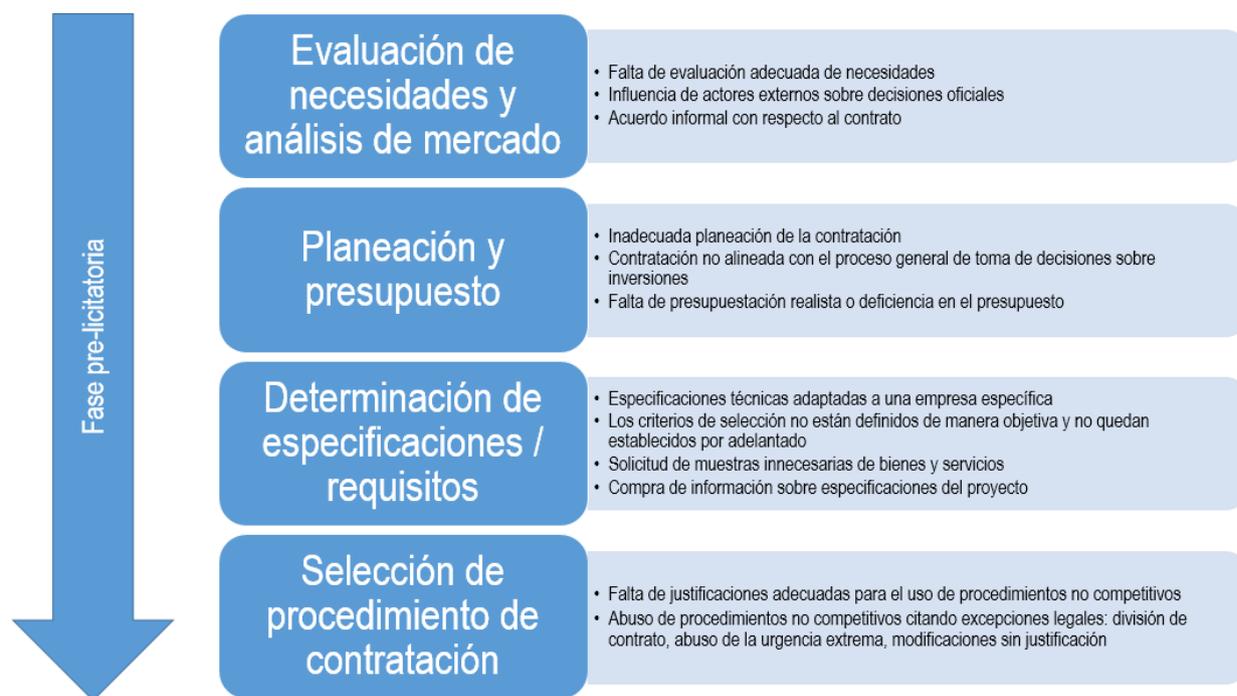
En este capítulo se analizan el sistema para garantizar la integridad y la rendición de cuentas en los procesos de contratación pública en el Estado de México; las políticas de integridad y los marcos normativos existentes para determinar cuan efectivos son con respecto a la mitigación del riesgo de corrupción y la gestión de conflictos de interés durante el ciclo de contratación pública. El capítulo también aborda las estrategias y herramientas de gestión de riesgos disponibles en el Estado de México para la identificación y atención de riesgos de corrupción y fraude, y para adaptar actividades de control de manera efectiva con el objetivo de poder asegurar el funcionamiento adecuado del sistema de contratación pública. Finalmente, se evalúan las medidas implementadas para involucrar activamente al sector privado y a la sociedad civil en la promoción de la integridad en la contratación pública, así como la ruta de acción que deben tomar los proveedores para impugnar las decisiones de contratación tomadas durante los procesos y la ejecución de contrato.

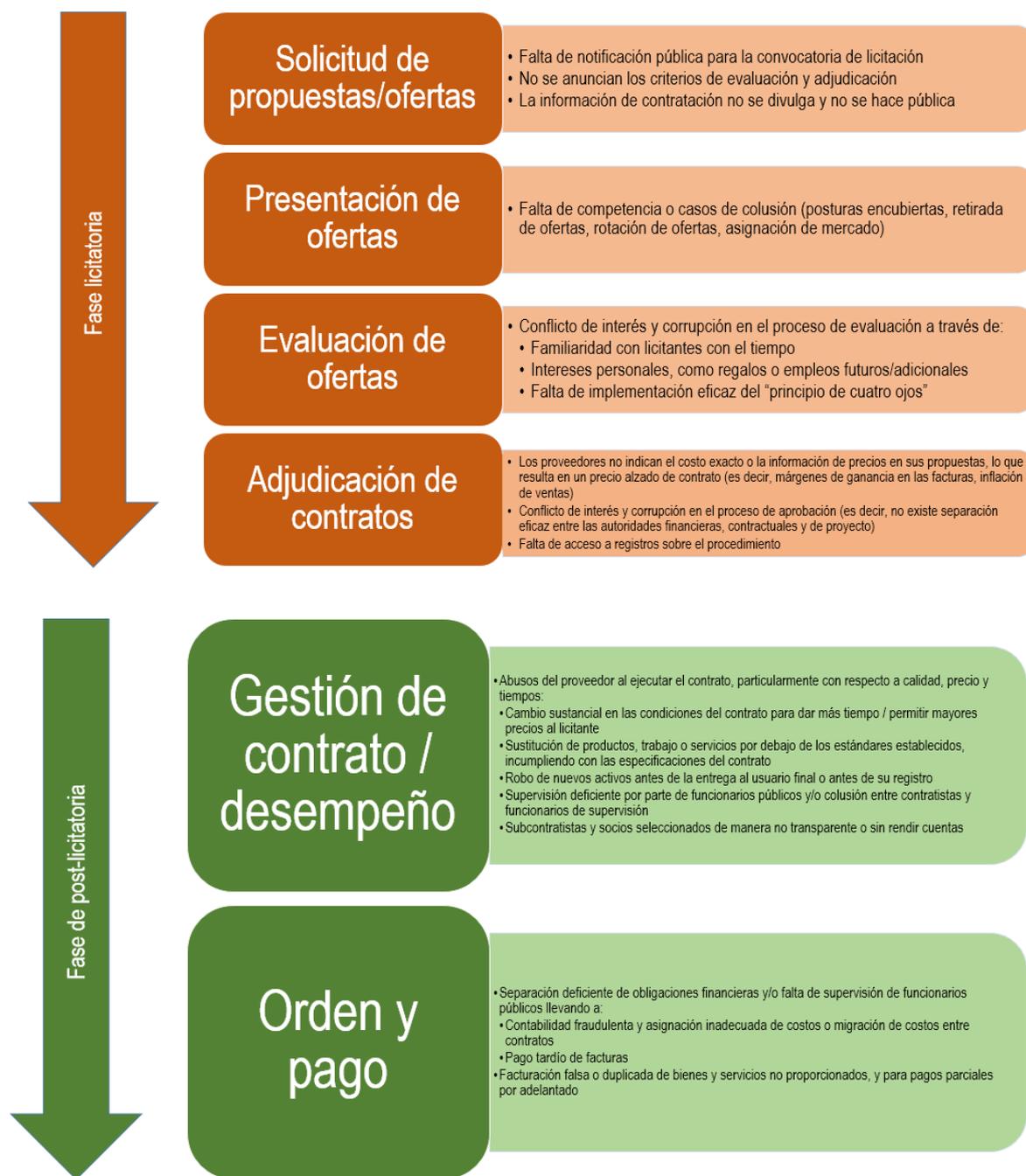
La contratación pública es una de las actividades de gobierno más vulnerables a la corrupción. Además del monto de las transacciones y los intereses financieros en juego, los riesgos de corrupción se ven exacerbados por la complejidad del proceso, la estrecha interacción entre servidores públicos y empresas, y el gran número de partes involucradas.

Existen varios actos de corrupción que pueden explotar estas vulnerabilidades: malversación de fondos, influencia indebida en la evaluación de necesidades, soborno de servidores públicos involucrados en el proceso de adjudicación, o fraude en evaluaciones de ofertas de licitación, facturación u obligaciones contractuales. En muchos países miembros de la OCDE surgen riesgos de corrupción significativos derivados de conflictos de interés en la toma de decisiones, lo que podría distorsionar la asignación de recursos en la contratación pública. Asimismo, el fraude y los carteles en las licitaciones pueden debilitar el proceso de contratación aún más (OECD, 2016b).

Los riesgos de integridad afectan todas las etapas del ciclo de contratación puesto que ejercen diferentes tipos de presión en cada paso, desde la evaluación de necesidades hasta la ejecución, gestión contractual y evaluación (véase la Gráfica 4.1).

Gráfica 4.1. Riesgos de integridad a lo largo del ciclo de contratación pública





Fuente: (OCDE, 2016b).

La corrupción en la contratación pública puede suceder tanto a nivel nacional como a nivel subnacional. Por un lado, la descentralización puede reducir el alcance de la corrupción con base en la suposición de que los políticos y servidores públicos a nivel local están más sujetos a rendición de cuentas ante los ciudadanos a quienes sirven. Quizá los votantes pueden discernir mejor la calidad de su liderazgo y los resultados entregados. Asimismo, los políticos locales y servidores públicos pueden estar más en contacto con las necesidades y los contextos específicos de sus votantes. Sin embargo, a nivel subnacional pueden entrar en juego mayores oportunidades y menos obstáculos ante la corrupción debido a una capacidad reducida de gobernanza (mediante, por ejemplo, funciones de auditoría menos desarrolladas, experiencia

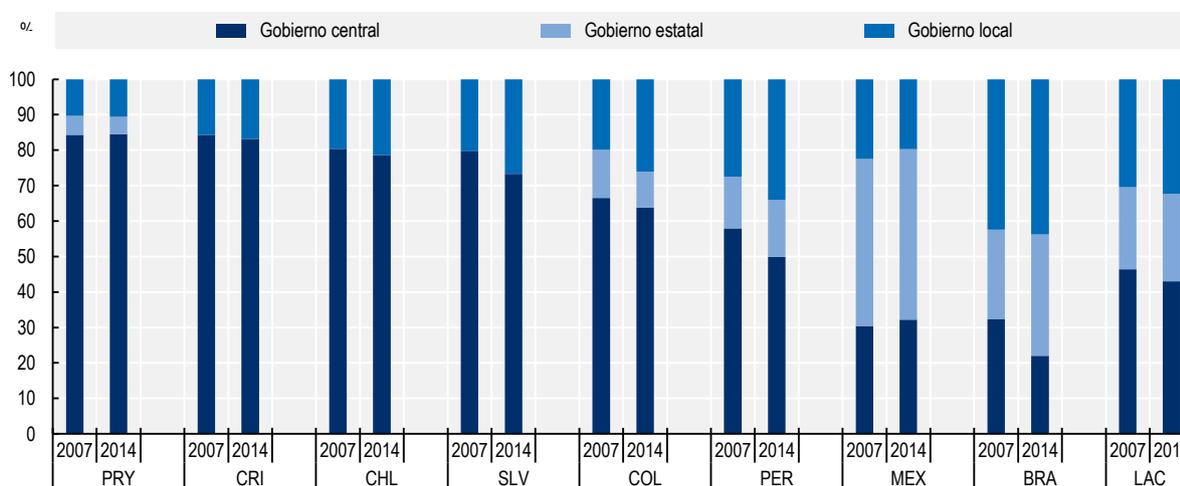
legal limitada o baja capacidad de TICs), o contacto comunitario más cercano entre servidores públicos y representantes empresariales (OECD, 2016b).

En estudios previos de la OCDE sobre contratación pública en estados federales de México (Nuevo León y Sonora) se encontraron muchas oportunidades para desarrollar la integridad y el control interno en la contratación pública. Por ejemplo, mientras que varios estados federales han adoptado políticas y marcos de integridad, se han desarrollado pocos lineamientos e instrumentos específicamente para funcionarios de contratación. Con frecuencia, los gobiernos estatales no están al tanto de los riesgos de integridad presentes en la contratación pública y, por lo tanto, les hacen falta las herramientas para llevar a cabo un mapeo de dichos riesgos y aplicar medidas de mitigación. Los problemas como el conflicto de interés se han regulado más, pero la implementación de tales normas está en proceso y aún falta por demostrar su eficacia en cuanto a la prevención de malas conductas.

En este capítulo se analizan las políticas de integridad del Estado de México y el marco normativo que se aplica a las operaciones de contratación pública. Específicamente, se subrayan acontecimientos recientes y enfatizan áreas donde se necesitan mayores esfuerzos. Además, se abordan los marcos de ética, el mapeo de riesgos de corrupción, la divulgación y la gestión de conflictos de interés, así como los programas de capacitación y concientización sobre integridad. También se revisa el papel clave que juega el sector privado en estas cuestiones y la importancia de que los estándares de integridad se extiendan a todas las partes involucradas en el ciclo de contratación pública. Finalmente, se evalúan estos problemas con base en los principios clave de la *Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública* (OECD, 2015b) y las iniciativas adoptadas en el contexto del establecimiento del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (SAEMM).

En México, la contratación pública representa 5.2% del PIB y 70% de las actividades de contratación se llevan a cabo a nivel subnacional, tal y como queda descrito en la Gráfica 4.2. Las actividades de contratación pública en el Estado de México sumaron aproximadamente MXN 71 968 millones en 2019, lo que equivale a 24.7% del presupuesto de egresos del estado. El gasto en contratación pública en el Estado de México se concentra en las áreas de salud, seguridad pública, desarrollo social y educación, tal como se muestra en la Tabla 4.1.

Gráfica 4.2. Porcentaje general de contrataciones de gobierno en países latinoamericanos seleccionados, por orden de gobierno, 2007 y 2014



Fuente: (OCDE, 2016), "Porcentaje de la contratación pública por órdenes de gobierno, 2007 y 2014", en *Contratación Pública*, publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264265554-graph110-en>.

Tabla 4.1. Principales instituciones ejerciendo gasto en contratación pública en el Estado de México en 2019

| Institución | Presupuesto de contratación pública, millones (MXN) | Porcentaje del total del presupuesto de la institución |
|---|---|--|
| Instituto de Salud del Estado de México (ISEM) | 10 254 | 3.5 |
| Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM) | 9 125 | 3.1 |
| Secretaría de Desarrollo Social | 7 030 | 2.4 |
| Secretaría de Seguridad Pública | 7 397 | 2.5 |
| Secretaría de Finanzas | 5 035 | 1.7 |
| Servicios Educativos Integrados al Estado de México | 4 307 | 1.5 |

Fuente: Información proporcionada por el gobierno del Estado de México.

La *Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública* recalca la importancia de salvaguardar la integridad del sistema de contratación pública.

Recuadro 4.1. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública: integridad

El Consejo:

III. RECOMIENDA que los adherentes conserven la integridad del sistema de contratación pública mediante normas generales y salvaguardas específicas por procesos de contratación.

A tal fin, los adherentes deberán:

i) Exigir que todas las partes interesadas actúen con un elevado grado de integridad a lo largo del ciclo de contratación. Sería útil para ello ampliar (por ejemplo, mediante pactos de integridad) el ámbito de aplicación de las normas que forman parte de los marcos legales o reglamentarios, o de los códigos de conducta por los que se rigen los empleados del sector público (como los relativos a la gestión de los conflictos de interés, la revelación de información y demás normas deontológicas).

ii) Poner en práctica, en el conjunto del sector público, instrumentos de aseguramiento de la integridad y adaptarlos oportunamente a los riesgos concretos del ciclo de contratación (por ejemplo, a los riesgos especialmente elevados de las relaciones entre el sector público y el privado, o a la responsabilidad fiduciaria en la contratación pública).

iii) Desarrollar programas de formación en materia de integridad dirigidos al personal de contratación pública, tanto del sector público como del privado, para concientizarlos sobre las amenazas a la integridad como la corrupción, el fraude, las prácticas colusorias y la discriminación, generar conocimientos sobre las posibles vías para hacer frente a estos riesgos y fomentar una cultura de integridad dirigida a prevenir la corrupción.

iv) Establecer requisitos consistentes en controles internos, medidas de aseguramiento del cumplimiento y programas anticorrupción, dirigidos a los proveedores, incluido el oportuno seguimiento. Los contratos públicos deberán incluir garantías de exención de corrupción y llevar aparejadas medidas de comprobación de la veracidad de las declaraciones y garantías de los proveedores de que no participan en comportamientos corruptos en relación con el contrato, y de que van a abstenerse de este tipo de conductas. Dichos programas deberán igualmente exigir el adecuado grado de transparencia en la cadena de suministro para favorecer la lucha contra la corrupción en la

subcontratación; además, habrán de exigir que el personal de los proveedores reciba formación en materia de integridad.

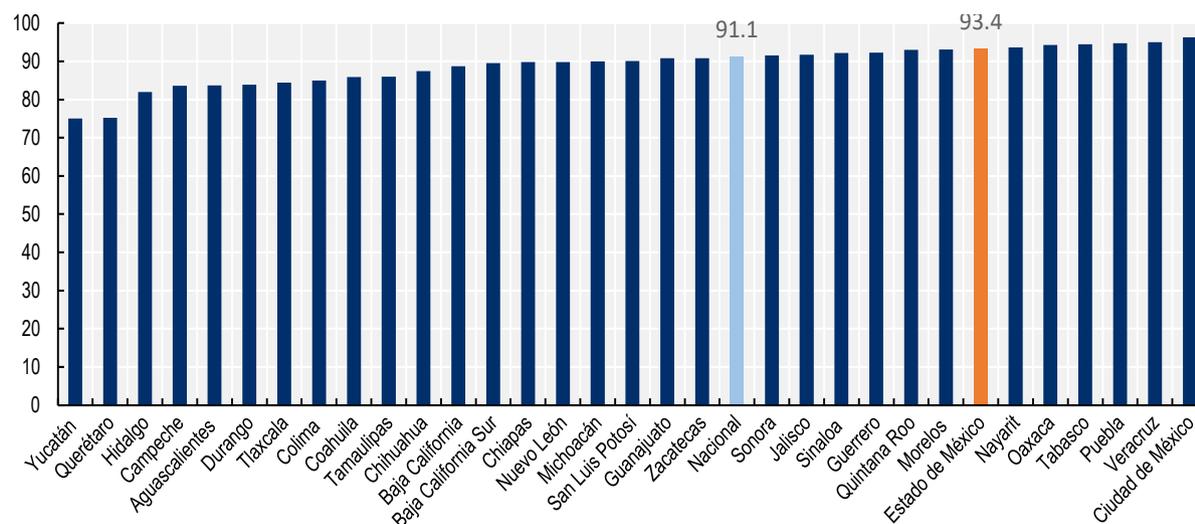
Fuente: (OCDE, 2015b).

Mantener la integridad del sistema de contratación pública requiere, entre otras cosas, de los siguientes elementos:

- Procesos transparentes de contratación y fomento de trato justo y equitativo de los licitantes;
- recursos públicos ligados a la contratación pública utilizados de conformidad con los propósitos pretendidos;
- comportamiento de funcionarios de contratación alineado con el propósito público de sus instituciones; y
- sistemas establecidos para impugnar decisiones de contratación, asegurar rendición de cuentas y promover el escrutinio público (OECD, 2018a).

La salvaguarda de la integridad ha sido una preocupación de gran envergadura para los habitantes del Estado de México por algún tiempo. De acuerdo con una encuesta publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2017, 57.5% de la población del estado identificó la corrupción como el segundo problema más grave, después de la seguridad pública y la delincuencia (78.6%). Un alto porcentaje de los ciudadanos perciben que en el estado está presente la corrupción. A decir verdad, el porcentaje de ciudadanos que reportan que la corrupción en el gobierno sucede con frecuencia o con mucha frecuencia en el Estado de México fue mayor que el porcentaje de ciudadanos que perciben que la corrupción sucede con frecuencia o con mucha frecuencia a nivel nacional en México (93.4% vs 91.1%), como lo indica la Gráfica 4.3.

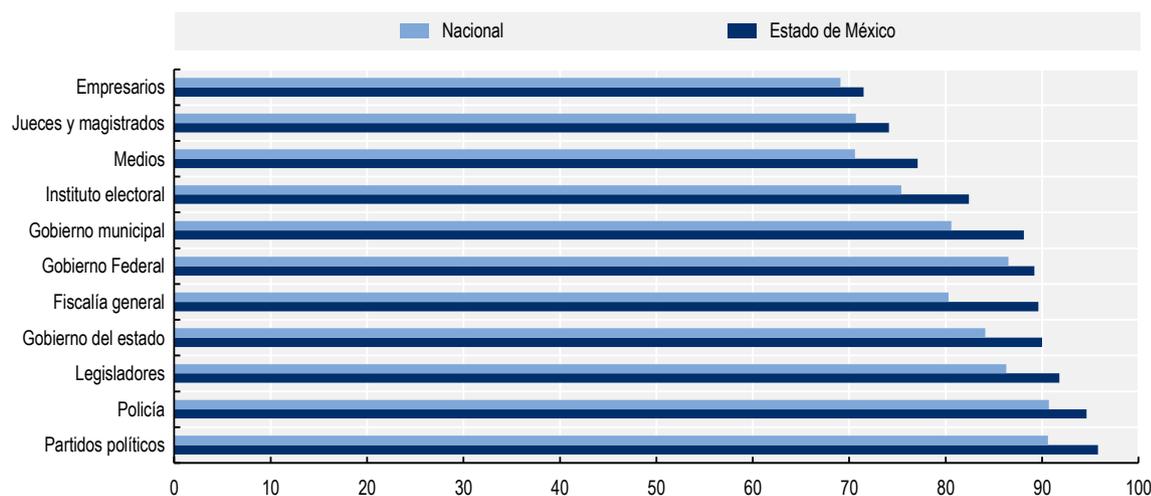
Gráfica 4.3. Percepción de la frecuencia con que sucede la corrupción por estado federal en México



Fuente: (INEGI, 2017).

Los resultados de una encuesta sobre calidad gubernamental del INEGI en 2017 muestran que la corrupción en partidos políticos, policía, legisladores y el gobierno del estado son los principales problemas de integridad que perciben los ciudadanos (véase la Gráfica 4.4).

Gráfica 4.4. Percepción de corrupción en el Estado de México por sector



Fuente: (INEGI, 2017).

En este contexto y en cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el Estado de México fue una de las primeras entidades federales en establecer su sistema local anticorrupción, alineándose al sistema establecido a nivel nacional en mayo de 2015.

4.1. Marco de políticas para promover la integridad en la contratación pública

El Plan Estatal de Desarrollo 2017-2023 establece cuatro pilares (social, económico, territorial y seguridad) y tres ejes transversales (igualdad de género, gobierno capaz y responsable, y conectividad y tecnología para el buen gobierno). El eje de gobierno capaz y responsable establece cinco aspectos a desarrollar: i) mayor transparencia y rendición de cuentas permanente; ii) prevención de y lucha contra la corrupción a través de la operación efectiva del (SAEMM); iii) buena gobernanza basada en el diálogo y la paz social; iv) finanzas públicas sanas; y v) gestión pública orientada por resultados y evaluación permanente.

El objetivo 5.5 del eje sobre gobierno capaz y responsable, consiste en promover instituciones de gobierno transparentes y que rindan cuentas. La estrategia 5.5.5 se refiere específicamente a la contratación pública: garantizar que las dependencias del gobierno estatal cumplan con la normatividad de transparentar las compras y los contratos.

El objetivo 5.6 establece el mandato de implementación del SAEMM, que refleja las reformas mediante las que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). El SNA se aprobó a nivel federal en mayo de 2015 mediante la publicación de un decreto modificatorio de varios artículos de la Constitución mexicana, la promulgación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y siete leyes secundarias. El 30 de mayo de 2017, el gobierno del Estado de México publicó en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" la ley del SAEMM. Este establece los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades del Estado de México y sus municipios en materia de prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas, en congruencia con el Sistema Nacional Anticorrupción.

4.1.1. El Estado de México, mediante la colaboración de las instituciones pertinentes, podría equilibrar el enfoque basado en reglas de algunas disposiciones, reconociendo los límites del control excesivo y motivando el razonamiento ético por parte de los funcionarios de contratación

Dentro del marco de política pública descrito anteriormente, el Estado de México desarrolló normas y herramientas para fomentar la ética en el servicio público. Primero, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios se alineó con el marco normativo nacional para regular las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es decir, con la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). Posteriormente, el 2 de abril de 2019 se publicó el Código de Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México y sus Organismos Auxiliares. Anteriormente, el 23 de septiembre de 2015, en cumplimiento a lo estipulado por la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, el Titular del Ejecutivo Estatal emitió un Protocolo de actuación de los servidores públicos que intervienen en las contrataciones públicas, prórrogas, el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y sus modificatorios nacionales como internacionales (de ahora en adelante el Protocolo).

El Código de Ética establece 15 principios a seguir para todos los servidores públicos: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, economía, disciplina, profesionalismo, objetividad, transparencia, rendición de cuentas, competencia por mérito, eficacia, integridad y equidad. Asimismo, dicta los valores con los que los servidores públicos de la administración del estado deben actuar: interés público, respeto, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, entorno cultural y ecológico, cooperación y liderazgo. En su capítulo IV, relativo a las Reglas de Integridad, el Artículo 8 dispone que las Dependencias y Organismos Auxiliares del Estado, en el ámbito de sus funciones, deberán incorporar las reglas de integridad de actuación pública; información pública; contrataciones, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones; programas gubernamentales; trámites y servicios; recursos humanos; administración de bienes muebles e inmuebles; procesos de evaluación; control interno; procedimiento administrativo; desempeño permanente con integridad; cooperación con la integridad; y comportamiento digno.

Mientras que estos principios, valores y reglas son aplicables para todos los servidores públicos, las Reglas de Integridad de los códigos de conducta se refieren específicamente a los servidores públicos encargados de contrataciones, licencias, permisos y concesiones. Dichas reglas establecen que los servidores públicos a cargo de estas actividades deben comportarse de manera transparente, legal e imparcial, basando sus decisiones en los intereses de la sociedad y garantizando las mejores condiciones para cumplir con las responsabilidades del estado. Brinda ejemplos de las formas en que este mandato puede quebrarse:

- Omitir declarar los posibles conflictos de interés, negocios y transacciones comerciales que de manera particular haya tenido con personas u organizaciones inscritas en el Padrón de Proveedores y Prestadores de Servicios del Gobierno del Estado de México.
- Dejar de aplicar el principio de equidad de la competencia que debe prevalecer dentro de los procedimientos de contratación.
- Formular requerimientos diferentes a los estrictamente necesarios para el cumplimiento del servicio público, provocando gastos excesivos o innecesarios.
- Establecer condiciones en las invitaciones o convocatorias que representen ventajas o den un trato diferenciado a los licitantes.
- Favorecer a los licitantes teniendo por satisfechos los requisitos o reglas previstas en las invitaciones o convocatorias cuando no lo están, simulando el cumplimiento de estos o coadyuvando a su cumplimiento extemporáneo.

- Beneficiar a los proveedores sobre el cumplimiento de los requisitos previstos en las solicitudes de cotización.
- Proporcionar de manera indebida información de los particulares que participen en los procedimientos de contrataciones públicas.
- Ser parcial en la selección, designación, contratación y en su caso, remoción o rescisión del contrato, en los procedimientos de contratación.
- Influir en las decisiones de otros servidores públicos para que se beneficie a un participante en los procedimientos de contratación.
- Evitar imponer sanciones a licitantes, proveedores y contratistas que infrinjan las disposiciones jurídicas aplicables.
- Enviar correos electrónicos a los licitantes, proveedores o contratistas a través de cuentas personales o distintas al correo institucional.
- Reunirse con licitantes, proveedores o contratistas fuera de los inmuebles oficiales, salvo para los actos correspondientes a la visita al sitio para verificar avances.
- Dejar de observar el Protocolo cuando interactúen con los particulares.
- Ser beneficiario directo o a través de familiares hasta el cuarto grado, de contratos gubernamentales relacionados con la dependencia u organismo que dirige o en la que presta sus servicios.
- Contratar asesorías o servicios profesionales con personas físicas o jurídico colectivas en las que tengan un interés personal o participación, o con los que tengan parentesco hasta el cuarto grado.

El Protocolo tiene por objeto establecer los lineamientos generales que deberán observar los servidores públicos de contratación en sus interacciones con personas o empresas para prevenir la corrupción y asegurar que la toma de decisiones a nivel público no se base en intereses particulares. Esto es aplicable a todos los funcionarios de contratación, quienes también están registrados en el Sistema Informático de Registro de Servidores Públicos del Estado de México (SIRESPREM), gestionado por la Secretaría de la Contraloría (SECOGEM). Efectivamente, la SECOGEM, a través de sus Órganos Interno de Control (OIC) desplegados en las secretarías y organismos auxiliares de la administración pública del estado, es responsable de vigilar el cumplimiento, mientras que ambas, la Secretaría de Finanzas y la SECOGEM, son responsables de su implementación. El Protocolo le sigue a un instrumento similar implementado a nivel federal y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2015. La OCDE evaluó dicho instrumento federal en un estudio previo (OECD, 2017a) y, en efecto, el Protocolo del Estado de México replica muchos de sus defectos.

Algunas de las reglas principales establecidas en el Protocolo son las siguientes:

- El contacto de instituciones públicas con particulares o empresas debe llevarse a cabo únicamente a través de servidores públicos. Durante los procesos de contratación, no habrá interacciones personales, salvo las necesarias para llevar a cabo el proceso, de conformidad con la ley.
- En caso de que funcionarios de contratación llegasen a tomar consciencia de alguna infracción por parte de otros servidores públicos, de particulares o de empresas, deberán reportarlo al OIC.
- Durante los procesos de contratación, los licitantes deberán presentar un manifiesto divulgando sus relaciones laborales, personales o familiares, así como potenciales conflictos de interés, con servidores públicos de alto rango (gobernador, secretarios, consejero jurídico, fiscal general, subsecretarios, titulares de unidad, etcétera) y aquellos que intervengan en los procesos de contratación, incluyendo a esposos, parejas y familiares hasta el segundo grado.
- El contacto con particulares y empresas debe llevarse a cabo únicamente en instalaciones oficiales y a través de medios oficiales, preferentemente por escrito (en papel o por vía

electrónica). En caso de llamadas telefónicas o reuniones, las conversaciones serán grabadas, por lo que el funcionario público deberá informar con antelación que la conversación se grabará.

- En el caso de reuniones, se deberán acordar con anterioridad y el funcionario público deberá informar a su superior. Por lo menos dos funcionarios de contratación deben estar presentes en la reunión y el OIC deberá también designar a uno de sus servidores públicos para participar en la misma. Al concluir la reunión, las minutas indicarán el contenido de las pláticas y estas quedarán firmadas por todos los participantes.
- Los funcionarios de contratación se abstendrán de compartir información respecto a procesos deliberativos, análisis y evaluaciones, hasta que se emita una resolución formal.

Además de los elementos mencionados, la Secretaría de Finanzas, que funge como central de compras, emitió su propio Código de Conducta, publicado el 30 de agosto de 2019. Dicho código establece los principios y valores que deberán seguir los servidores públicos de la secretaría y se basa en el mandato del Acuerdo del ejecutivo por el que se emite el Código de Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México y sus Organismos Auxiliares, y en la Guía para la elaboración de los Códigos de Conducta y Reglas de Integridad de las Dependencias y Organismos Auxiliares del Estado de México. El Código contiene estipulaciones específicas sobre la responsabilidad y conductas esperadas de los funcionarios de contratación.

Mientras que el Protocolo aborda algunos de los riesgos principales en la interacción entre funcionarios de contratación y el sector privado, tiene debilidades que podrían mermar su potencial de lograr el efecto deseado (es decir, influir de manera positiva en el comportamiento de los servidores públicos) e incluso ser contraproducentes. De hecho, el Protocolo podría beneficiarse de un enfoque más equilibrado entre reglas y valores puesto que hay un límite de lo que se puede lograr con controles y sanciones tradicionales. El Protocolo fundamentalmente se basa en reglas, lo que minimiza un enfoque basado en valores, y podría llevar a consecuencias negativas en cuanto a la motivación y el compromiso de los servidores públicos con la creencia de que se les considera intrínsecamente corruptos.

Recuadro 4.2. Enfoques basados en reglas vs enfoques basados en valores

La integridad pública se refiere al alineamiento consistente de, y adherencia a, valores, principios y normas compartidos para mantener y priorizar el interés público en el sector público. Por lo tanto, promover la integridad se relaciona con fomentar el comportamiento deseado por encima del no deseado, incluyendo, mas no limitándose a, prácticas de corrupción. Se pueden adoptar varios enfoques para fomentar estos comportamientos deseados, incluyendo uno basado en el cumplimiento y las reglas, y otro basado en valores. Un enfoque basado en el cumplimiento implica atención a la prevención mediante el establecimiento de estándares exigibles, a menudo por ley, normatividad o códigos de conducta, así como de educación, capacitación y asesoría sobre estos estándares. Este último finalmente brinda un rango de mecanismos de exigibilidad con base en la severidad de la mala conducta. Un enfoque basado en valores busca inspirar integridad mediante la concientización sobre la ética, los valores del sector público y el interés público, y la adherencia a los códigos de ética y los principios rectores.

Las experiencias internacionales muestran que las políticas de integridad tienen mayor éxito cuando se combinan ambos enfoques de manera equilibrada, con la importancia relativa exacta, así como su forma exacta, dependiendo del contexto social, político y administrativo, y de la historia de la institución en cuestión. Después de entrevistar a actores gubernamentales, este estudio muestra que se debe encontrar un mejor equilibrio en el Estado de México para crear una “cultura de integridad” al alejarse de un enfoque apabullante basado en reglas.

Fuente: (OCDE, 2017a).

En el Protocolo también se señalan reglas que son fáciles de evadir o difíciles de exigir. Por ejemplo, la grabación de conversaciones entre servidores públicos y particulares o empresas se puede evitar teniendo estas conversaciones en persona, en lugares distintos a las instalaciones oficiales, aunque esto también esté prohibido. Incluso el requisito de favorecer la comunicación por escrito se puede evitar mediante comunicaciones informales. De la misma manera, el requisito de tener a dos funcionarios de contratación y un representante del OIC presentes en las reuniones no impide completamente la posibilidad de que estos servidores públicos pudiesen estar coludidos para beneficiar a un licitante en particular ante un soborno. En otras palabras, las reglas no son suficientes para mermar el comportamiento corrupto, pero se deben complementar mediante la concientización de los servidores públicos y representantes particulares acerca de la importancia de la integridad en la toma de decisiones a nivel público y la prestación de servicios, y mediante la interiorización de los valores del servicio público.

México como país, y sus entidades federativas, sufren las consecuencias de faltas a la integridad previas en la forma de un enfoque que se basa mayormente en controles excesivos, reduciendo la flexibilidad y la innovación en el servicio público. Tal y como se documentó en estudios anteriores de la OCDE (OECD, 2018), esto conduce a que los funcionarios de contratación se preocupen más por cumplir con las normas que por crear valor por el dinero. El tono y contenido del Protocolo refuerza la idea de que los servidores públicos son inherentemente corruptos y que se debe desconfiar de ellos. Demasiado control puede dañar las motivaciones intrínsecas para comportarse éticamente, como el compromiso con el interés público o con la institución. Tales motivaciones son necesarias ya que no hay regla que sea infalible y, como se abordó anteriormente, quizá no sea tan difícil evadir las reglas establecidas por el Protocolo. Esto no significa que se deben eliminar las medidas de control; pero, ciertamente, que deben equilibrarse con valores, principios y otras motivaciones intrínsecas de los servidores públicos.

Otra práctica que pudiera ser controversial es la aplicación de exámenes de confianza a aquellos servidores públicos cuyas funciones principales incluyen la supervisión de obras públicas. El Código Administrativo del Estado de México (Libro Decimosegundo, Capítulo IX) establece que los servidores públicos que supervisan obras públicas estarán sujetos a evaluaciones de confianza aplicadas por la Unidad Estatal de Certificación de Confianza de la SECOGEM tras su reclutamiento, reincorporación, ascenso y permanencia.

Además, un enfoque que tiende excesivamente hacia el control podría mermar las actividades de involucramiento con el mercado que llevan a cabo los funcionarios de contratación. Las instituciones públicas precisan comprender la naturaleza, el tamaño y la composición de los mercados de suministro de los cuales adquieren bienes y servicios. Los funcionarios de contratación necesitan mantenerse actualizados con respecto a nuevas ideas, acontecimientos y tecnologías emergentes para crear mejor valor por dinero; pueden hacerlo mediante diferentes actividades a lo largo del ciclo de contratación ya que en todo momento se requieren interacciones con agentes del mercado, entre ellas, ferias de negocios, eventos para conocer al comprador, reuniones con cámaras industriales y juntas de retroalimentación con proveedores (gobierno de Nueva Zelanda, 2015). Si bien las interacciones deben estar reguladas y sujetas a elementos de control, también deben obedecer a principios y valores de comportamiento, otorgando así a los funcionarios de contratación la flexibilidad de acercarse a los mercados con objetivos y protocolos claros.

Un enfoque alternativo para equilibrar los controles es facilitar el razonamiento ético por parte de los funcionarios de contratación. La SECOGEM, en colaboración con el Comité Coordinador del SAEMM y otras instituciones pertinentes, podría desarrollar estudios de caso, listas de verificación y manuales prácticos que ilustren los dilemas éticos comunes de los funcionarios de contratación y pedir que resuelvan dichas situaciones, no solo mediante la aplicación de reglas, estas no pueden prever todos los escenarios posibles, sino de los valores contenidos en el Código de Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México y sus Organismos Auxiliares, y en los códigos de conducta. *El Manual de ética, probidad y rendición de cuentas en contrataciones (Ethics, probity and accountability*

in procurement manual) desarrollado por el gobierno de Queensland, Australia, proporciona una buena referencia para la ilustración de dilemas éticos (véase el Recuadro 4.3).

Recuadro 4.3. El Manual de Ética, Probidad y Rendición de Cuentas en Contrataciones en Queensland, Australia

El siguiente fragmento del manual describe cómo los funcionarios de contratación en Queensland deben actuar en situaciones donde están en riesgo de comportarse de manera poco ética. El ejemplo siguiente detalla lo que los funcionarios deberían hacer al recibir una invitación de un proveedor a un seminario:

“Es poco factible que la asistencia de un funcionario de contratación a un seminario público ofrecido por un proveedor potencial cree un conflicto de interés. Sin embargo, el funcionario no deberá abordar temas confidenciales relacionados con el proceso de licitación y no deberá usarlo para obtener un descuento de cualquier tarifa de registro. Los funcionarios involucrados directamente en el proceso de licitación deberán informar al equipo de gestión de la licitación, al igual que a su propio jefe, y obtener aprobación para su asistencia al seminario, lo que deberá quedar completamente documentado.”

Fuente: Gobierno de la Commonwealth, 2006.

4.2. Gestión de conflictos de interés por parte de practicantes de la contratación pública

4.2.1. El Estado de México debe desarrollar su marco para la gestión de conflictos de interés, proporcionando una definición compartida, ilustraciones prácticas y capacitación sistemática a los funcionarios de contratación

El actual marco institucional del Estado de México involucra una red de actores a cargo de la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, así como de resolución de conflictos de interés y dilemas éticos. La SECOGEM y sus diferentes unidades administrativas son responsables de promover mejores prácticas y el monitoreo interno. También tienen la responsabilidad de conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para determinar responsabilidades administrativas. La SECOGEM tiene estas competencias de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOPAEM) y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, entre otras normas secundarias. Sin embargo, esta competencia se extiende únicamente a las secretarías y entidades de la administración pública del estado y no a los municipios. No obstante, la SECOGEM tiene atribuciones para intervenir a nivel municipal, cuando la ley lo autoriza, con respecto a transferencias estatales.

El actual Reglamento Interior de la SECOGEM fue aprobado y publicado en noviembre de 2018. Entre las reformas realizadas se crearon dos nuevas unidades: la Unidad de Políticas en Contrataciones Públicas y la Unidad de Prevención de la Corrupción. Por un lado, la Unidad de Políticas en Contrataciones Públicas tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Asesorar con carácter preventivo a las dependencias y los organismos auxiliares y municipios, en los procedimientos de contratación que se realicen con cargo total o parcial a recursos estatales.
- Verificar, directamente o a través de los OIC, que el registro de servidores públicos que participan en contrataciones públicas contenga la información establecida en la normatividad al respecto.
- Revisar y evaluar el cumplimiento del Protocolo.

- Recibir de los testigos sociales las conclusiones de su testimonio, así como las propuestas y medidas que considere oportunas para fortalecer la transparencia y la imparcialidad en los procedimientos de contratación pública.

Por otro lado, la Unidad de Prevención de la Corrupción tiene, entre otras, las siguientes responsabilidades:

- Analizar y proponer acciones que apoyen a las dependencias y organismos auxiliares a prevenir, detectar y disuadir probables faltas administrativas y hechos de corrupción.
- Requerir información y documentación a las dependencias, organismos auxiliares y OICs, con el objeto de generar diagnósticos en materia anticorrupción en el ámbito de la administración pública.
- Formular y proponer los proyectos de políticas, lineamientos, criterios, indicadores, estrategias y demás instrumentos de carácter general, para establecer acciones en materia de ética, reglas de integridad, prevención, así como de disuasión de faltas administrativas, hechos de corrupción y prevención de conflictos de intereses de los servidores públicos de las dependencias y organismos auxiliares del Estado de México.
- Proponer el Código de Ética de los servidores públicos del Estado de México, así como difundir su contenido y verificar su cumplimiento.
- Emitir opinión a solicitud respecto de la posible actualización de conflictos de intereses a cargo de los servidores públicos de la Administración Pública Estatal.
- Requerir información y documentación a las dependencias y organismos auxiliares, a efecto de emitir opinión respecto de la posible actualización de conflictos de intereses.
- Emitir observaciones y recomendaciones de carácter general, a fin de prevenir hechos de corrupción y conflictos de intereses en el ejercicio del servicio público.
- Recabar, analizar y evaluar la información para la elaboración de los diagnósticos que realice en materia de ética, integridad pública, prevención de la corrupción y de conflictos de intereses en las dependencias y organismos auxiliares de gobierno del Estado de México.
- Coordinar, registrar y dar seguimiento a las observaciones y recomendaciones emitidas por los Comités de Ética.
- Diseñar y promover programas de difusión, capacitación y sensibilización en materia de ética, integridad pública, prevención de hechos de corrupción, y de conflictos de intereses.

El marco de integridad del Estado de México establece que se creará y mantendrá un Comité de Ética en cada secretaría y organismo auxiliar de la administración del estado con el propósito de analizar y asesorar sobre el cumplimiento de los servidores públicos con las reglas de integridad, de conformidad con el Código de Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México y sus Organismos Auxiliares, y los códigos de conducta. Desde entonces, los Comités de Ética han cargado con la responsabilidad de brindar apoyo al sistema de integridad asegurando que los servidores públicos y los ciudadanos estén informados sobre las reglas de ética del gobierno del estado. Sus nueve miembros ocupan puestos honorarios con derecho a voto, ocho de ellos son electos por sus pares en representación de diferentes niveles jerárquicos y uno funge como presidente del comité (el secretario o titular de la agencia), quien es miembro permanente, y cuyo rol es meramente de asesor. Aunque sus decisiones no son vinculantes, se espera que sus opiniones y sugerencias mejoren la integridad en el sector público del Estado de México. Esta es otra iniciativa en la cual el Estado de México sigue la política establecida a nivel federal.

Según el Acuerdo mencionado anteriormente, los Comités de Ética tienen, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Elaborar y aprobar, durante el primer trimestre de cada año, su programa anual de trabajo que contendrá los objetivos, metas y actividades específicas.

- Vigilar la aplicación y cumplimiento del Código de Ética y las Reglas de Integridad.
- Participar en la elaboración, revisión y actualización del Código de Conducta, así como vigilar su aplicación y cumplimiento.

Los Comités de Ética pueden recibir reportes de transgresión al Código de Ética, a las Reglas de Integridad, y al Código de Conducta correspondiente. De confirmarse, los Comités de Ética deberán referir el caso al OIC correspondiente.

El marco para la gestión de conflictos de interés queda elaborado en la siguiente Tabla.

Tabla 4.2. Marco regulatorio que aborda los conflictos de interés en el Estado de México

| Normatividad | Descripción |
|--|--|
| LGRA | Define el conflicto de interés como una situación que afecta el desempeño imparcial y objetivo de los servidores públicos debido a intereses personales, familiares o de negocio. Establece la obligación de los servidores públicos de declarar tales situaciones mediante un formato estandarizado. |
| Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios | Se basa en la definición de la LGRA. Establece la obligación de los servidores públicos de declarar tales situaciones e informar al superior jerárquico, quien a su vez debe instruir sobre cómo proceder en caso de que no pueda abstenerse de intervenir en una situación específica que implique un potencial conflicto de interés. |
| Acuerdo del ejecutivo del estado por el que se expide el Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de México, las Reglas de Integridad para el ejercicio de su empleo, cargo o comisión y los lineamientos generales para propiciar su integridad a través de los Comités de Ética | Define el conflicto de interés como la incompatibilidad entre los deberes públicos y los intereses particulares de un funcionario público, y se materializa en el momento en que el interés público se ve influido indebidamente por un interés distinto, de índole económica o personal, llevando al funcionario público a promover sus propios intereses o aquellos de un tercero. Establece los principios y las reglas de operación de los Comités de Ética. |
| Protocolo de actuación de los servidores públicos que intervienen en las contrataciones públicas, prórrogas, el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y sus modificatorios nacionales como internacionales | Regula las interacciones potenciales entre funcionarios de contratación y agentes privados. Establece que los particulares y las empresas deben declarar los potenciales conflictos de interés que surjan de relaciones personales, familiares o de negocios con altos funcionarios y aquellos involucrados en procesos de contratación. |
| Código de Conducta de la Secretaría de Finanzas | Indica que un conflicto de interés se materializa al ofrecer, dar, solicitar, aceptar o recibir, de manera directa o a través de un tercero, dinero, comisiones, incentivos, donativos o propiedades, creando un compromiso personal o institucional que debe retribuirse. Establece que los servidores públicos de la secretaría deberán abstenerse de intervenir en casos en los que resulten beneficios personales, familiares o de negocios para ellos mismos o sus familiares, hasta el cuarto grado. |

Fuente: Información proporcionada por SECOGEM.

Una definición básica y compartida de conflicto de interés es esencial puesto que ayuda a los servidores públicos a determinar objetivamente si pueden llevar a cabo sus funciones y deberes en situaciones en las que parece existir un conflicto de interés, pero no es, o podría no ser, el caso. La definición adoptada por el Estado de México debe catalogar la situación anterior como un “conflicto de interés aparente”, lo que podría ser tan grave como tener un conflicto real. Considerando que los conflictos potenciales o aparentes no están contemplados en la normatividad del Estado de México, su detección y cumplimiento pueden representar dificultades. Independientemente del enfoque que adopte el Estado de México en el marco para el manejo de conflictos de interés, es importante que defina claramente el concepto en su marco normativo en relación con la contratación pública.

El informe de la OCDE sobre la *Gestión de Conflictos de Interés en el Servicio Público: lineamientos y experiencias por país*, hace la distinción entre situaciones reales, aparentes y potenciales de conflicto de

interés. La OCDE define el conflicto de interés como el choque entre el deber público y los intereses particulares de un funcionario público, donde el funcionario público tiene intereses privados que pudieran influir de manera inapropiada en el desempeño de sus funciones y responsabilidades oficiales.

Un conflicto de interés real es un conflicto directo entre las funciones actuales del funcionario público y sus intereses particulares. Un conflicto de interés aparente ocurre cuando los intereses particulares de un funcionario público podrían influir indebidamente sobre el desempeño de sus funciones, pero no es, en realidad, el caso.

Por otro lado, un conflicto de interés potencial engloba una situación en la que un funcionario público tiene intereses particulares que podrían crear conflictos de interés en caso de que este se involucre en el futuro (OECD, 2003). El marco para gestionar conflictos de interés en el Estado de México no hace diferencia entre los tres diferentes tipos de conflictos de interés. Los datos de la OCDE indican que 85% de los países miembros tienen una definición específica de conflicto de interés para funcionarios de contratación pública en su marco normativo (OECD, 2019). Las definiciones utilizadas por otros países de la OCDE, tales como Canadá o Nueva Zelanda, podrían ser una buena referencia para el Estado de México.

Recuadro 4.4. Definiciones de conflicto de interés utilizadas en Canadá y Nueva Zelanda

Canadá

La Ley sobre Conflictos de Interés (*Conflict of Interest Act*, S.C. 2006, co., sq.) de Canadá estipula que “una persona que ocupe un puesto público se encuentra en situación de conflicto de interés cuando ejerce un poder, deber o función oficial que represente una oportunidad para promover sus intereses personales o aquellos de sus familiares o amigos, o para promover indebidamente los intereses particulares de alguna otra persona” (Artículo 4). Además, el Artículo 5 especifica las funciones generales que se esperan de los servidores públicos. “Cada persona que ocupe un puesto público acomodará sus asuntos personales de tal manera que se podrá prevenir que este se encuentre en una situación de conflicto de interés.” A pesar de que la Ley sobre Conflictos de Interés está principalmente enfocada a funcionarios electos y otros servidores públicos de alto rango, el Código de Valores y Ética del Consejo del Tesoro aplica la misma definición en conjunto con responsabilidades similares para todos los servidores públicos del gobierno.

Nueva Zelanda

La definición de conflicto de interés está adaptada a grupos específicos, tales como servidores públicos, ministros o miembros del consejo de empresas de la corona. Sin embargo, estas definiciones contienen aspectos en común. Por ejemplo, todas cubren los conflictos de interés reales y percibidos, así como conflictos directos o indirectos. Además de las definiciones generales desarrolladas para estos grupos específicos, en otros documentos se mencionan posibles tipos de situación en las que surgen conflictos de interés, en conjunto con ejemplos prácticos concretos.

- Servidores públicos: “Los conflictos de interés están definidos como [...] cualquier interés financiero o de otra índole o compromiso que pudiese arriesgar, directa o indirectamente, el desempeño de sus funciones o la posición de su departamento en cuanto a sus relaciones con el público, sus clientes o secretarios. Esto incluiría cualquier situación donde las acciones llevadas a cabo de manera oficial pudieran influir o verse influenciadas por los intereses particulares de una persona (es decir, direcciones de empresas, posesión de acciones, ofertas de empleo).
- Ministros: “Los conflictos de interés pueden surgir por la influencia y poder que ejercen, tanto en el desempeño individual de su cartera de responsabilidades, como en calidad de miembros del gabinete. Los ministros deben conducirse en todo momento con conciencia de que su papel es de índole pública. Las apariencias y la corrección pueden ser tan importantes como un

conflicto de interés real al momento de establecer lo que se considera como comportamiento aceptable. Un conflicto de interés puede ser pecuniario (es decir, que surge del interés financiero directo del ministro) o no pecuniario (en relación, por ejemplo, con algún miembro de la familia del ministro), y puede ser directo o indirecto (Manual del Gabinete).

- Miembros del Consejo de Empresas de la Corona: El conflicto de interés se define como una situación en la que un miembro del consejo es “parte de, u obtendrá o podría obtener, un beneficio financiero material de” una transacción que tenga relación con su empresa (Ley de las Empresas 1993, Parte VIII, Secciones 138 y 139).

Fuente: Consejo del Tesoro, 2006 y (OCDE, 2003).

La implementación de medidas adecuadas para prevenir conflictos de interés aparentes o potenciales es tan importante como aplicar medidas para gestionar conflictos de interés reales. Por ejemplo, las autoridades del Estado de México deben observar particularmente los casos en que los licitantes potenciales solían ser servidores públicos, o cuando servidores públicos recién contratados tienen experiencia en el sector privado (por ejemplo, en la industria de la construcción). Esta práctica de trabajar con actores estrechamente ligados al sector en que la contratación ocurrirá se conoce como “puerta revolvente” y no está completamente previsto en la ley del estado. Las prácticas de “puerta revolvente” aumentan los riesgos de faltas a la integridad y oportunidades de conflictos de interés.

En este sentido, el marco normativo en el Estado de México necesita ser más específico. Por ejemplo, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, en su Artículo 76, estipula que los agentes particulares tienen prohibido contratar a personas que hayan fungido en el sector público durante el año anterior al momento de su contratación, y que cuenten con información que beneficiaría su posición en el mercado, o que les brindaría una ventaja con respecto a sus competidores. Esta práctica está definida en la ley como “contratación indebida de ex servidores públicos” y también prevé una sanción para el funcionario público. Sin embargo, el compartir información no es el único riesgo potencial a la integridad para un ex funcionario público que ahora trabaja en el sector privado. Por ejemplo, también podría aprovechar sus relaciones al interior de la institución para influir sobre una decisión de adjudicación o una selección de adjudicación directa por encima de una licitación pública.

La elaboración y el desarrollo de las reglas sobre conflictos de interés también aplican para el tema de los regalos. Mientras que la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios prohíbe a los servidores públicos recibir cualquier tipo de regalo, podría haber situaciones en las que, por ejemplo, sería difícil rechazar un regalo protocolario. El punto principal, inclusive más allá del costo del regalo, es hasta qué punto la aceptación del mismo podría poner en riesgo la imparcialidad y el juicio objetivo de un funcionario de contratación, o hasta qué punto podría crear una voluntad de reciprocidad. Un enfoque demasiado estricto que prohíba por completo los regalos podría causar comportamientos cínicos en los que los servidores públicos no solo no cumplen con la norma, sino que tampoco están al tanto del impacto en su juicio. El manual de la OCDE: *Gestión de Conflictos de Interés en el Servicio Público*, propone una lista de verificación para que los servidores públicos reflexionen sobre las implicaciones potenciales de recibir un regalo. Esta lista prescriptiva disminuye el potencial de confusión a cuatro preguntas sencillas reducidas a una nemotecnia (*Genuine, Independente, Free, Transparent*, GIFT, por sus siglas en inglés y cuya traducción es regalo) para hacer de estas evaluaciones algo más sencillo de recordar. Cada elemento del GIFT hace referencia a uno de los principios de la ética pública, en lugar de establecer un conjunto de definiciones, criterios y procesos administrativos complejos (véase el Recuadro 4.5).

Recuadro 4.5. Lista de verificación de regalos y gratificaciones

Genuine (Genuino)

¿Este regalo genuinamente se me entrega por apreciación sobre algo que hice en mi papel de funcionario público y no por algo que fue solicitado o fomentado por mi persona?

Independent (Independiente)

Si acepto este regalo, ¿una persona razonable tendría dudas sobre mi independencia en el desempeño de mi trabajo en el futuro, especialmente si la persona responsable de dar este regalo está involucrada en o se ve afectada por una decisión que yo pudiera tomar?

Free (Libre)

Si acepto este regalo, ¿me sentiría libre de la obligación de hacer algo a cambio para la persona responsable del regalo, para su familia, amigos o socios?

Transparent (Transparente)

¿Estoy preparado para declarar este regalo y de dónde viene, de manera transparente, a mi organización y sus clientes, a mis colegas profesionales, y a los medios y el público en general?

Fuente: (OCDE, 2005).

4.3. Rendición de cuentas y monitoreo relacionados con sanciones a proveedores

4.3.1. La SECOGEM podría dar mayor visibilidad al registro de las empresas sancionadas y ampliar sus funcionalidades

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México en su Artículo 38 Bis, XI, la SECOGEM tiene la atribución de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas, solicitándoles información relacionada con las operaciones que realicen. De hecho, la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios también establece, en su Artículo 74, que la SECOGEM administrará el registro de los particulares o empresas en las siguientes situaciones:

- Proveedores o prestadores de servicios que, por causas imputables a ellos, tengan un atraso en la entrega de los bienes o en la prestación de los servicios;
- aquellas que, por causas imputables a ellas mismas, se les hubiere rescindido un contrato;
- las que hubieren proporcionado información que resulte falsa, o que hayan actuado con dolo o mala fe en alguna etapa del procedimiento de adjudicación de un contrato, en su celebración, durante su vigencia o en el trámite de alguna inconformidad administrativa;
- las que, en virtud de la información con que cuenten los OICs, hayan celebrado contratos en contravención a lo dispuesto por la ley.

La SECOGEM, específicamente la Dirección General de Responsabilidades Administrativas, recopila información de las secretarías y organismos auxiliares para integrar un registro que comparte con las mismas. Las secretarías y organismos auxiliares deben informar a la SECOGEM, dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes, sobre particulares o empresas sujetos a un procedimiento administrativo sancionador como resultado de alguna de las situaciones enumeradas anteriormente. Los funcionarios a

cargo de adquisición de bienes, contratación de servicios, arrendamientos, obras públicas y servicios relacionados, y los titulares de los OICs de secretarías y organismos auxiliares del ejecutivo, la Fiscalía General del Estado de México, los tribunales administrativos, los organismos auxiliares y los fideicomisos públicos estatales tienen la responsabilidad de informar a la SECOGEM.

La información queda resguardada en el Registro de empresas, proveedores y contratistas objetados y sancionados. También puede incluir información sobre empresas o particulares inhabilitados de procedimientos de contratación o sancionados por la SFP, o por otros estados federales.

La información es pública y está disponible en www.secogem.gob.mx/EmprObjeto/BoletinPublico.asp. El usuario puede buscar una empresa por tipo de sanción (inhabilitado de participar en procesos de contratación, multas, objetado o procedimiento administrativo resarcitorio¹), por nombre de empresa, o por actividad (industria, comercio, servicios y otros). La información, proporcionada por el sistema para cada empresa, incluye su denominación completa, el número de acta constitutiva, número de registro de contribuyentes, fecha de notificación, la situación irregular en la que se encuentra y la autoridad que lo haya reportado. En algunos casos está disponible más información, incluyendo la fecha de objeción y el seguimiento que se le ha dado al caso (impugnaciones, fallos de los tribunales, etcétera).

El padrón no es fácil de encontrar en internet. La SECOGEM podría darle mayor visibilidad mediante la creación de vínculos desde el punto de entrada de su propio sitio (www.secogem.gob.mx), desde la plataforma de contratación electrónica COMPRAMEX o desde el sitio del gobierno del Estado de México (www.edomex.gob.mx). Este tipo de “mala publicidad” para las empresas sancionadas sería en sí un incentivo para el buen comportamiento de los proveedores.

De la misma manera, la SECOGEM podría ampliar las funcionalidades del padrón para hacerlo más útil para los funcionarios de contratación. Por ejemplo, podría dar la opción de descargar los documentos que contengan las resoluciones de sanción a las empresas para que los funcionarios de contratación puedan tener la información completa respecto a la irregularidad que ocasionó las sanciones, y sus implicaciones para los procesos de contratación en el futuro. Las políticas de exclusión se han desarrollado en muchos países, pero las reglas difieren entre jurisdicciones y organismos internacionales (véase el Recuadro 4.6).

Además, el padrón podría ir más allá de ser una lista negra y convertirse en una fuente de información sobre el desempeño de los proveedores. Podría incorporar información sobre desempeño contractual para que las autoridades contratantes puedan utilizarla para identificar riesgos al momento de adjudicar contratos a empresas específicas. Adicionalmente, la SECOGEM podría hacer migrar el padrón hacia un formato de datos abiertos para mejorar la accesibilidad y la posibilidad de utilizarlos para identificar tendencias y patrones útiles en la toma de decisiones.

Recuadro 4.6. Políticas de inhabilitación aplicadas en contrataciones públicas

Las faltas a la integridad de las empresas pueden causar una inhabilitación temporal o permanente de la contratación pública. De acuerdo con la legislación de la Unión Europea, existen reglas vinculantes de inhabilitación establecidas en los países miembros según las cuales los licitantes en contra de quienes los tribunales hayan emitido resoluciones condenatorias finales por corrupción, quedan inhabilitados para futuras licitaciones. En los países miembros de la UE las leyes contienen cláusulas de inhabilitación y las autoridades contratantes tienen acceso cruzado en sus bases de datos internas sobre inhabilitación. Los bancos multilaterales de desarrollo han diseñado un Acuerdo de Aplicación Mutua de Decisiones de Inhabilitación y han hecho pública la lista de empresas y particulares que no son elegibles para participar en procesos de licitación.

La *Recomendación de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales* de 2009, pide a las Partes de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales:

“suspender -en un grado adecuado- de los concursos por contratos públicos o ventajas públicas de otro tipo, incluidos los contratos de adquisiciones públicas y los contratos financiados con ayuda oficial para el desarrollo, a las empresas resueltas de sobornar a servidores públicos extranjeros y, en la medida en que un miembro aplique sanciones en materia de adquisiciones a las empresas resueltas de sobornar a servidores públicos nacionales, que esas sanciones se apliquen por igual en el caso de cohecho de servidores públicos extranjeros”.

Mientras que la inhabilitación ha ganado terreno significativo en la última década, particularmente como instrumento en la lucha contra la corrupción y herramienta para restaurar la confianza en la contratación gubernamental, falta apuntalamiento teórico sólido para estas reglas y su eficiencia se sigue discutiendo, en términos de acceso, competencia y valor por dinero, entre otros principios.

Fuente: (OCDE, 2016b), y Hjelmeng, E. y T. Soreide (2014), “Debarment in Public Procurement: Rationales and Realization”, in G.M. Racca and C. Yukins, *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts*, www.researchgate.net/publication/265550163_Debarment_in_Public_Procurement_Rationales_and_Realization, (consultado el 5 de noviembre de 2019).

El Artículo 87 de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios dicta que cualquier particular o empresa, nacional o extranjera, incurre en responsabilidades al participar en procesos de contratación cuando:

- 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;
- 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 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 o político, reales o ficticios, sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o un tercero un beneficio o ventaja; y
- presente documentación o información falsa o alterada con el propósito de lograr un beneficio o ventaja.

Los particulares y las empresas que participan en las situaciones recién descritas pueden estar sujetos a una multa equivalente de 300 a 300 mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA)² vigente al momento.

Además, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, en su Artículo 68, define las acciones de particulares o empresas en relación con faltas administrativas graves, es decir cohecho, participación ilícita en procedimientos administrativos, intento de influir o capturar a una autoridad, utilización de información falsa, obstrucción de investigaciones, colusión, uso irregular de recursos públicos y contratación indebida de un ex servidor público. Las sanciones aplicables a particulares incluyen multas equivalentes a una o dos veces los beneficios obtenidos o, en caso de no

haber obtenido beneficio alguno, entre 100 y 150 mil veces el valor diario de la UMA, una inhabilitación temporal de participar en adquisiciones de bienes, arrendamientos, contrataciones de servicios u obras públicas por un mínimo de tres meses y un máximo de ocho años, y el pago de una compensación por los daños causados a las finanzas públicas del estado, municipio o entidad pública.

Asimismo, las sanciones a empresas incluyen multas económicas equivalentes a una o dos veces los beneficios obtenidos o, cuando no se haya obtenido beneficio alguno, multas de 1000 a 1.5 millones de veces el valor diario de la UMA, una inhabilitación temporal de participar en adquisiciones de bienes, arrendamientos, contrataciones de servicios u obras públicas por un mínimo de tres meses y un máximo de diez años, la suspensión de actividades económicas por un mínimo de tres meses y un máximo de tres años, la disolución de la sociedad y el pago de una compensación por los daños causados a las finanzas públicas del estado, municipio o entidad pública.

4.4. Involucrar al sector privado y a la sociedad civil para fortalecer la integridad en la función de contratación

La contratación pública podría beneficiarse de la colaboración entre las instituciones de gobierno y el sector privado para fomentar la integridad. Se requiere de integridad para permitir a los gobiernos, por un lado, y a las empresas y los particulares por el otro, involucrarse de manera mutuamente responsable, logrando así que el sistema de contratación pública rinda mejores cuentas y asegure valor por el dinero. En este sentido, niveles bajos de integridad y rendición de cuentas en la contratación pública pueden poner en juego el uso efectivo de recursos públicos.

Debido a su complejidad, la prevención de faltas a la integridad requiere de un compromiso activo y de esfuerzos por parte del gobierno, el sector privado y la sociedad civil. La sociedad civil y las empresas pueden jugar el papel de supervisores y monitores de la contratación pública. Al fungir como mecanismo de control social directo sobre las actividades de gobierno, la sociedad civil y la comunidad empresarial pueden fomentar la integridad en las actividades del gobierno y restaurar la confianza pública.

4.4.1. El gobierno del Estado de México debe asociarse con la comunidad empresarial para desarrollar y promover una agenda de integridad empresarial en actividades de contratación

Actualmente, el Estado de México no tiene una agenda o programa para promover la integridad empresarial. Esto representa un área de oportunidad, en especial porque ya existen algunos programas establecidos por el gobierno federal (SFP), (véase el Recuadro 4.7) y las cámaras industriales, tales como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC). Además, promover la integridad en la contratación pública es una acción preventiva importante dado que la LGRA y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios prevén sanciones para las empresas que participan en actos de corrupción y consideran que los negocios con un programa de integridad pueden beneficiarse de sanciones menores.

Recuadro 4.7. El Padrón de Integridad Empresarial de la Secretaría de la Función Pública

El padrón consiste en una distinción para las empresas que activamente se comprometen a cumplir con estándares éticos involucrando a sus empleados y proveedores. El objetivo es proporcionar incentivos para promover la integridad empresarial y fomentar medidas preventivas y estándares. La primera etapa para la implementación del padrón incluye el desarrollo de una plataforma de TICs y reformas jurídicas. La segunda etapa consiste en la aplicación de un distintivo para las empresas que participan en procesos de contratación.

Integridad empresarial tal y como queda descrita en la LGRA

El Artículo 25 de la LGRA establece que un programa de integridad empresarial debe incluir, por lo menos, los siguientes elementos:

- Un manual de organización y procedimientos que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura;
- Un código de conducta debidamente publicado y socializado que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real;
- Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización;
- Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como ante las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas a quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana;
- Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad;
- Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación; y
- Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses.

Para facilitar la adopción de la integridad empresarial, en junio de 2017, la SFP lanzó el Modelo de Programa de Integridad Empresarial, que fue desarrollado en conjunto con asociaciones empresariales. El modelo es un buen ejemplo de adaptación de estipulaciones jurídicas a una orientación concreta y práctica para el sector privado mediante ejemplos concretos sobre las implicaciones de cada uno de los elementos del Programa de Integridad Empresarial, y de la inclusión de buenas prácticas del sector privado.

Fuente: (SFP 2017), *Modelo de Programa de Integridad Empresarial*,

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/272749/Modelo_de_Programa_de_Integridad_Empresarial.pdf y

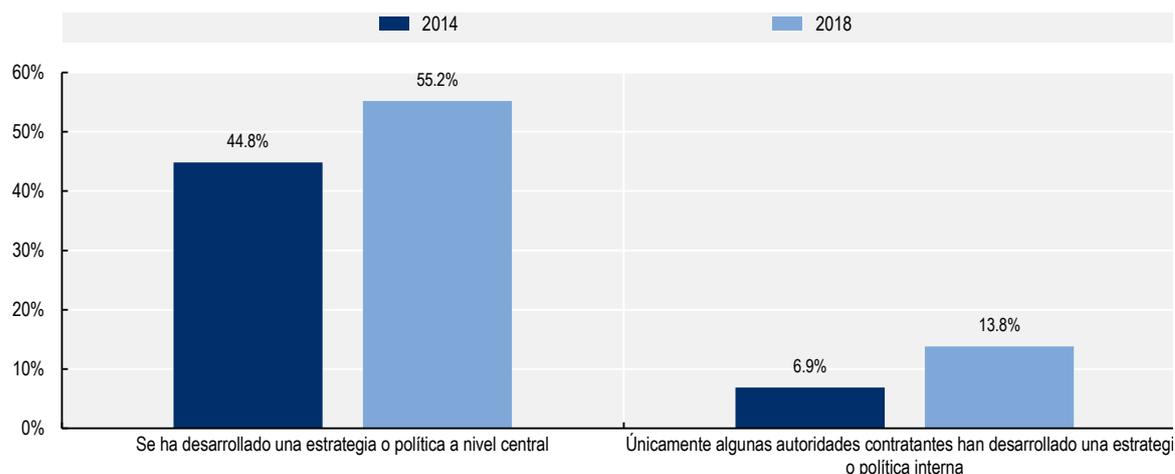
<https://www.gob.mx/sfp/articulos/funcion-publica-lanza-padrón-de-integridad-empresarial> (consultados el 5 de noviembre de 2019).

Aunque un programa de integridad empresarial, como el establecido a nivel federal, definitivamente sería un paso en la dirección correcta para el Estado de México, también es importante reflexionar sobre cómo funcionaría el proceso de verificación. Sería recomendable que el gobierno del Estado de México no lleve a cabo ninguna verificación. En su lugar, la SECOGEM podría establecer lineamientos sobre los elementos a considerar para una verificación efectiva. Las prácticas internacionales indican que la orientación de política pública puede guiar a las empresas para lograr una garantía de terceras partes. Por ejemplo, en la Guía de Procedimientos Adecuados del Reino Unido (*Adequate Procedures Guidance*), el Ministerio de Justicia sugiere que las organizaciones consideren una verificación o garantía externa de su sistema anticorrupción. De manera similar, bajo el Régimen de Integridad del Gobierno de Canadá, para

que se pueda reconsiderar la elegibilidad después de una inhabilitación, se requiere que las empresas proporcionen una certificación de una tercera parte independiente de que las medidas de integridad hayan sido implementadas. Sin embargo, en México, sigue sin haber un mercado bien desarrollado para este tipo de certificaciones. Por consiguiente, la SECOGEM podría invitar a las cámaras empresariales y a las universidades a apoyar los esfuerzos para desarrollar un sistema de verificación básica, mientras se desarrolla el mercado.

Las empresas que aplican algún programa de integridad podrían también ser recompensadas en procesos de contratación. Por ejemplo, el Estado de México podría promover reformas a la normatividad de contratación para establecer que, en una situación en la que dos ofertas logren la misma calificación, la oferta de la empresa que cuenta con un programa de integridad empresarial obtuviera el contrato. Alternativamente, durante las evaluaciones basadas en puntos y porcentajes, las empresas que hayan efectuado un programa de integridad empresarial podrían obtener puntos extra en su calificación final. De esta manera, el Estado de México podría aprovechar la contratación pública estratégicamente para propiciar la integridad empresarial, así como 69% de los países de la OCDE la utilizan para promover una conducta empresarial responsable, por ejemplo (véase la Gráfica 4.5).

Gráfica 4.5. La existencia de una estrategia o política para buscar una conducta empresarial responsable a través de la contratación pública



Fuente: (OCDE, 2019).

En todo caso, el desarrollo de una agenda de integridad empresarial debería, forzosamente, ser un esfuerzo conjunto entre el gobierno del estado y la comunidad empresarial, junto con otros actores considerados para dar retroalimentación (por ejemplo, la academia).

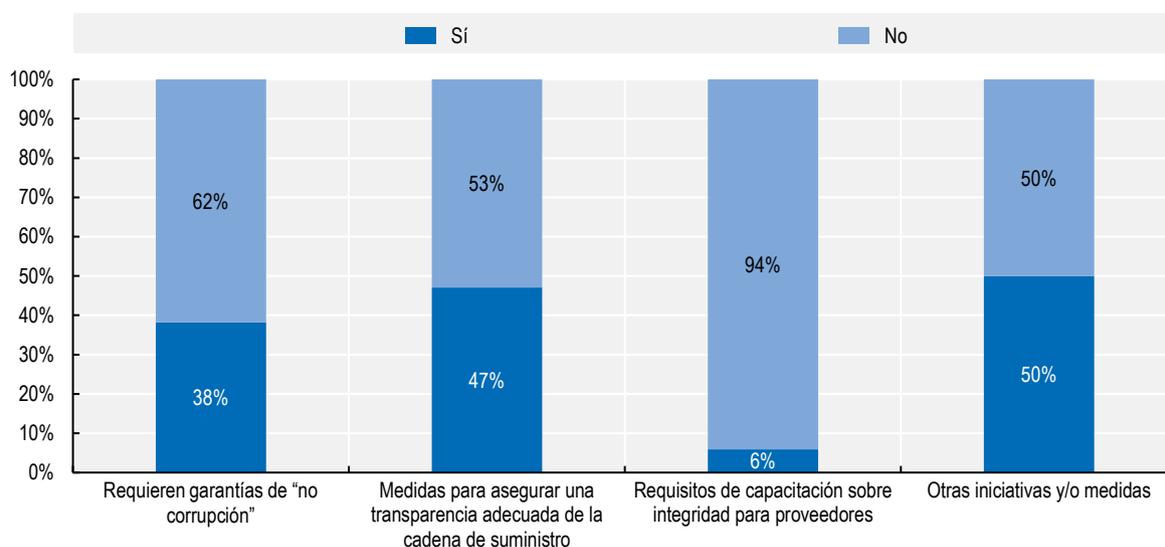
4.4.2. El gobierno del Estado de México podría promover otras medidas para fomentar la integridad empresarial, tales como pactos de integridad, cláusulas anticorrupción y transparencia de la cadena de suministro

La *Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública* recalca la necesidad de desarrollar requerimientos para control interno, medidas de cumplimiento y programas anticorrupción para proveedores, incluyendo un monitoreo adecuado. Enfatiza la necesidad de que los contratos contengan garantías de “no corrupción” y medidas para verificar la veracidad del compromiso de los proveedores de que no han incurrido ni incurrirán en corrupción en relación con el contrato. Según la *Recomendación de la OCDE*, estos programas también deberían requerir la transparencia adecuada de la cadena de

suministro para luchar contra la corrupción en la subcontratación, y capacitación sobre integridad para personal de los proveedores.

Para preservar la integridad en la contratación pública, es esencial trabajar con actores externos, particularmente con el sector privado. Los resultados de la Encuesta de la OCDE de 2018 sobre Contratación Pública muestran que, consistente con la orientación dominante que se proporciona en los principios clave, se están promoviendo iniciativas para fomentar integridad entre los proveedores (véase la Gráfica 4.6). En Australia, por ejemplo, las Reglas de Contratación de la Commonwealth permiten a las entidades excluir licitantes en situación de bancarrota, insolvencia, falsa declaración o deficiencias significativas en el desempeño de cualquier requerimiento u obligación bajo un contrato anterior. En Letonia, la autoridad contratante puede excluir a un candidato o licitante (o a su subcontratista cuando se cumple con un umbral de valor de 10% del contrato) de participar en un proceso de contratación bajo ciertas circunstancias, incluyendo deudas fiscales, tal y como se determina en la legislación.

Gráfica 4.6. Medidas para promover la integridad entre proveedores en países de la OCDE y seleccionados



Nota: Basado en datos de 31 países miembros de la OCDE más Marruecos, Perú y Costa Rica. "Otras iniciativas y/o medidas" incluyen la elaboración de un código de ética en contrataciones públicas para proveedores y posibles medidas de inhabilitación y suspensión para proveedores que hayan sido responsables de faltas a la integridad.

Fuente: (OCDE 2019).

Tal como se mencionó en la introducción de este capítulo, el ciclo de contratación pública involucra a múltiples actores y, por lo tanto, la integridad es un requisito para cada uno de ellos. Tanto el sector público como el privado son responsables de tomar medidas para preservar la integridad. Con frecuencia, las empresas privadas tienen su sistema de integridad establecido y muchos países se involucran con actores del sector privado para inculcarla en la contratación pública. Por ejemplo, los estándares aplicables a los empleados del sector público podrían ampliarse a los actores del sector privado mediante pactos de integridad.

Los pactos de integridad son una manera de preservar la integridad de los sistemas de contratación pública. Consisten en acuerdos entre la entidad de gobierno que ofrece un contrato y las empresas licitantes en el sentido de comprometerse a no realizar cohecho, colusión y otras prácticas corruptas durante toda la duración del contrato. Siguiendo las recomendaciones de la OCDE (OCDE, 2012), el Estado de México hizo obligatorio que los participantes en licitaciones suscribieran una Declaración de

Determinación Independiente (*Certificate of Independent Bid Determination*, CIBD). Estos documentos firmados son elementos disuasivos importantes de prácticas anticompetitivas y sujetan a los representantes legales de las empresas a hacerse acreedores a penas y sanciones incluidas en los marcos antimonopolio para aumentar la probabilidad de licitaciones competitivas. Este instrumento representa una buena práctica y está recomendado en los *Lineamientos de la OCDE para Combatir la Colusión entre Oferentes en Licitaciones Públicas* ya que concientiza a los representantes legales de empresas sobre comportamientos ilícitos haciéndolos directamente responsables. Para reforzar este instrumento, las declaraciones firmadas de licitantes podrían publicarse en COMPRAMEX o en cualquier otro sitio orientado a la promoción de la integridad.

Como se mencionó anteriormente, los riesgos de integridad están presentes en todas las etapas del ciclo de contratación. Para minimizarlos, el Estado de México podría considerar ampliar el alcance de las Declaraciones de Determinación Independiente para que los licitantes expresen que no han incurrido en conductas anticompetitivas con otros licitantes (es decir, intercambiando información relacionada con sus ofertas o sobre la estrategia de licitación), y que no incurrirán en otras formas de comportamiento corrupto (es decir, cohecho, proporcionar documentación e información falsa), convirtiéndolos así en pactos de integridad de amplio alcance que cubren todas las etapas del ciclo de contratación, desde la preparación de la oferta hasta la ejecución del contrato.

Tabla 4.3. Ejemplos de uso de pactos de integridad en diferentes países

| Países | Descripción |
|-------------|--|
| Alemania | Se implementó un pacto de integridad para la construcción del Aeropuerto Internacional de Schönefeld en Berlín, un proyecto de EUR 2.4 mil millones. |
| India | Los pactos de integridad son una parte esencial de la Estrategia Nacional Anticorrupción. La Comisión Central de Vigilancia (CVC, por sus siglas en inglés) emitió la directriz 008/CRD/013 sobre la implementación de los pactos de integridad como "procedimientos operativos estándar" en los contratos de adquisición de cualquier ministerio de gobierno. |
| Indonesia | Los pactos de integridad fueron adoptados y aplicados en contratos gubernamentales en hasta 20 distritos. |
| Italia | Los pactos de integridad se introdujeron principalmente a nivel municipal en el Ayuntamiento de Milán. |
| Corea | El modelo de pacto de Corea subraya la protección a denunciantes y un sistema de defensoría para llevar a cabo un monitoreo externo independiente. |
| Reino Unido | Los pactos de integridad fueron adoptados e implementados principalmente en el sector de defensa. |

Fuente: (OCDE, 2018).

4.4.3. La SECOGEM debe promover el proceso de reforma al Programa de Testigos Sociales aplicado en el Estado de México

La supervisión por parte de la sociedad civil es un instrumento utilizado con frecuencia para fomentar la integridad en la contratación pública. Puede jugar un papel de escrutinio y monitoreo, así como en el incremento de transparencia en las actividades del gobierno, y como tal, puede ayudar a restaurar la confianza pública en el mismo. El marco normativo en el Estado de México podría utilizarse para establecer la obligación u oportunidad de que el gobierno consulte con el público durante el proceso de planeación de las contrataciones (es decir, antes de contrataciones a gran escala o sensibles, ambiental o socialmente). En algunos países, bajo circunstancias muy específicas, y sujeto a la firma de un acuerdo de confidencialidad, se permite o promueve que los ciudadanos funjan como observadores en procesos de contratación. Por lo tanto, el Estado de México podría considerar empoderar a los ciudadanos para que se involucren de manera oficial en el monitoreo del desempeño de la contratación y de la realización de contratos.

El Código Administrativo del Estado de México (Libro Primero, Título Décimo) establece al testigo social, como un mecanismo para involucrar a la sociedad civil en los procesos de contratación que implican riesgos severos de corrupción u opacidad debido a su complejidad, impacto o el monto de recursos involucrados. El testigo social tiene el derecho de comentar y opinar en los procesos de contratación y elabora un informe al final de su intervención con sugerencias para mejorar los niveles de transparencia, eficiencia, eficacia e imparcialidad. Dicho informe debe hacerse público en el sitio web de la autoridad contratante. En caso de que el testigo social identifique alguna situación irregular, tiene el deber de notificar a la SECOGEM de manera inmediata. De hecho, la SECOGEM mantiene un registro de todos los resultados de intervenciones de testigos sociales.

Para involucrar a un testigo social, la contratación debe implicar acciones o trabajos de alto impacto social, un monto significativo de recursos, influir significativamente en el desarrollo económico o social, o una estrategia de crecimiento a nivel municipal, regional o estatal, o el fuerte imperativo de aumentar la transparencia. La autoridad contratante, al solicitar la participación de un testigo social, debe justificar cuáles de las condiciones mencionadas aplican.

Una persona o una organización interesada en fungir como testigo social debe registrarse con el Comité de Registro de Testigos Sociales del Estado de México (CRTSEM), que está compuesto por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (INFOEM), que llevan el registro de testigos sociales y lo publican en su sitio web (<http://www.testigosociales.org.mx/TestigosSociales/#tesSocRegis>). El registro es válido por un año y puede extenderse año con año, por un máximo de cuatro años, dependiendo del desempeño del testigo social.

La postulación para ser testigo social debe incluir una solicitud por escrito, el CV del postulante, un documento certificando que la persona interesada no ha sido sentenciada por un crimen, una declaración indicando lo siguiente: que la persona interesada no es funcionario público y no lo fue durante el año anterior a la postulación, que no ha sido inhabilitada del servicio público y que se abstendrá de participar en procesos de contratación en los que pudiese tener conflictos de interés, así como el certificado de participación en la capacitación especificada por el CRTSEM.

El CRTSEM cuenta con cinco miembros que son servidores públicos de la UAEM o del INFOEM:

- El Presidente, nombrado de manera alterna entre el INFOEM y la UAEM;
- dos miembros nombrados por el INFOEM; y
- dos miembros nombrados por la UAEM.

La autoridad contratante que solicite la participación de testigos sociales debe establecer un contrato indicando el alcance de su trabajo y la compensación correspondiente, con base en las cuotas establecidas por el CRTSEM (véase la Tabla 4.4 para las cuotas establecidas en 2019).

Tabla 4.4. Cuotas pagadas por autoridades contratantes a testigos sociales en 2019

| Cantidad estimada de contratación (miles de MXN) | Cuota por proceso (MXN, antes de impuestos) |
|--|---|
| De 150 000 a 1 000 000 | 38 077.54 |
| De 1 000 001 a 30 000 000 | 44 805.19 |
| De 30 000 001 a 60 000 000 | 52 231.45 |
| De 60 000 001 a 100 000 000 | 59 419.26 |
| De 100 000 001 a 150 000 000 | 66 127.89 |
| De 150 000 001 a 200 000 000 | 74 274.10 |
| De 200 000 001 a 250 000 000 | 81 461.90 |
| De 250 000 001 en adelante | 88 889.33 |

Fuente: sitio web del INFOEM, <http://www.testigosociales.org.mx/TestigosSociales/#cuotas> (consultado el 6 de noviembre de 2019).

Entre otras tareas, el testigo social puede participar en la redacción y revisión de las bases de licitación, juntas de aclaraciones, inspecciones de sitios para instalación y construcción, eventos para recibir o abrir ofertas, evaluaciones de propuestas técnicas o económicas, reuniones de adjudicación y formalización del contrato. Por lo tanto, su trabajo se concentra principalmente en la fase licitatoria, con algunas participaciones en la fase pre-licitatoria, pero ninguna en la post-licitatoria, lo cual se identificó como un riesgo en un estudio sobre la experiencia de los testigos sociales a nivel federal (SFP y USAID, 2018). Efectivamente, existe una oportunidad de ampliar el alcance de intervención de los testigos sociales para incluir la fase pre-licitatoria (es decir, revisión del análisis de mercado, criterios de adjudicación, especificaciones técnicas) y post-licitatoria (gestión de contratos, auditorías sociales, entrega de bienes, servicios u obras, cierre de contrato y pago).

Al 6 de noviembre de 2019, había 21 individuos y una organización (un despacho contable) en el registro de testigos sociales. Dicho registro incluye información de contacto y el campo de experiencia en contratación (bienes, servicios u obras públicas), así como títulos en caso de individuos, en donde predominan contadores, abogados y administradores públicos. Durante 2018, los testigos sociales elaboraron 53 informes de su participación en procesos de contratación. Interesantemente, las instituciones cuyos procesos de contratación fueron más observados por los testigos sociales fueron el Instituto Electoral y la Legislatura del Estado, mientras que la entidad que consolida las adquisiciones conjuntas de la administración pública central, la Secretaría de Finanzas, solamente los utilizó seis veces (véase la Tabla 4.5).

Tabla 4.5. Número de informes elaborados por testigos sociales en 2018

| Institución | Número de informes por testigos sociales |
|---|--|
| Poder Legislativo | 14 |
| Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) | 1 |
| Secretaría de Finanzas | 6 |
| Secretaría de Desarrollo Social | 1 |
| Secretaría de Justicia y Derechos Humanos | 1 |
| Servicios Educativos Integrados al Estado de México | 6 |
| ISSEMYM | 2 |
| Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) | 17 |
| Sistema de Transporte Masivo y Teleférico del Estado de México (SITRAMYTEM) | 5 |
| TOTAL | 53 |

Fuente: INFOEM y UAEM (2018).

En perspectiva, el uso de testigos sociales se incrementó durante el periodo de 2014-2018 en términos de informes elaborados, con la excepción de 2017, y también en términos del número de instituciones que los involucraron, con la excepción de 2015 y 2017 (véase la Gráfica 4.7).

Gráfica 4.7. Uso de testigos sociales por número de informes elaborados e instituciones que los involucraron entre 2014 y 2018



Fuente: sitio web del INFOEM, <http://www.testigosociales.org.mx/TestigosSociales/#comite> (consultado el 6 de noviembre de 2019).

Los testigos sociales también se usan a nivel federal en un programa gestionado por la SFP. Aunque existe evidencia de sus grandes beneficios, también existen áreas de oportunidad subrayadas por la OCDE y otras instituciones.

Los programas de testigos sociales gestionados a nivel federal y estatal tienen similitudes, pero también diferencias importantes. Primero, mientras que el programa federal es gestionado por la autoridad de control (SFP), incluyendo el registro, la capacitación y la evaluación del trabajo de los testigos sociales, a nivel estatal, existen responsabilidades compartidas entre la UAEM, el INFOEM y la SECOGEM. Se supone que la razón por la que la UAEM y el INFOEM están a cargo del registro de testigos sociales es la de mantener una separación respecto a las instituciones del poder ejecutivo. Sin embargo, las instituciones de control (SFP y SECOGEM), como resultado de la naturaleza de sus funciones, podrían fungir mejor en términos de evaluar o desarrollar los conocimientos de testigos sociales con respecto a riesgos de integridad. Segundo, el régimen federal establece umbrales claros por encima de los cuales necesariamente se debe involucrar a un testigo social en un proceso de contratación.³ La normatividad del Estado de México es algo ambigua en este sentido puesto que no se establece un umbral claro. Tercero, las compensaciones pagadas a los testigos sociales varían de manera significativa. A nivel federal, la cuota se basa en las horas de trabajo que se le requieren al testigo social y el pago por hora queda determinado después de un estudio de mercado hecho por la SFP. Ya que sus pagos se calculan en UMAs, algunas entidades los consideran algo onerosos (SFP y USAID, 2018). Mientras que una compensación alta podría ser un incentivo para que más individuos u organizaciones se conviertan en testigos sociales, también podría provocar que las entidades públicas eviten su participación, en particular por la falta de un umbral claro.

Las diferencias descritas anteriormente apuntan a algunas de las reformas necesarias para el esquema de testigo social del Estado de México. Además, la independencia de los testigos sociales podría estar en peligro debido a que la autoridad contratante, cuyo proceso de contratación el testigo social está supervisando, es la misma que lo contrata y le paga. El testigo social puede sentirse intimidado o incómodo haciendo críticas del trabajo de la entidad que lo contrata y le paga, y la entidad podría también aplicar presión, directa o indirecta, para dificultar el trabajo del testigo social, por ejemplo, retrasando sus pagos. La presión presupuestal que puede ejercer el programa de testigos sociales también puede llevar a que las autoridades contratantes los eviten en un intento por recortar costos. Para poder prevenir estas situaciones, se pueden promover reformas para que los testigos sociales sean contratados por la SECOGEM o por el INFOEM, pero no por la autoridad contratante.

Además de establecer umbrales claros para involucrar testigos sociales, podría haber nombramientos aleatorios para procesos específicos de contratación. Estos podrían incluir no solo licitaciones abiertas, sino también invitaciones restringidas o adjudicaciones directas que los testigos sociales podrían revisar, por ejemplo, la justificación para llevar a cabo un proceso no competitivo o para modificar contratos de obras o servicios durante su ejecución.

Anteriormente, la OCDE ha señalado que los testigos sociales a nivel federal pueden llegar a ser muy conocedores de la ingeniería de las obras públicas o de mercados específicos, pero no de riesgos de integridad (OECD, 2018b). El Estado de México debe estar consciente de este riesgo y brindar capacitación permanente y sistemática para testigos sociales. La SECOGEM, con su experiencia en actividades de control y ética pública, podría dirigir el trabajo para preparar programas de capacitación específicamente para que los testigos sociales puedan identificar y recomendar acciones para la mitigación de riesgos de integridad. La SECOGEM, el INFOEM y la UAEM deben buscar abordar este riesgo, exacerbado a nivel estatal por el número limitado de testigos sociales, mediante la rotación de los mismos para evitar esta familiaridad que podría llevar a conflictos de interés.

El Informe Anual de Actividades 2018 del CRTSEM concluye que, aunque el número de solicitudes para convertirse en testigo social va en incremento, también hay un número importante de testigos sociales que renuncian o no solicitan la renovación de sus registros (INFOEM y UAEM, 2018). El informe no explica la razón de estas tendencias y, por lo tanto, el INFOEM, la UAEM y la SECOGEM podrían trabajar en conjunto para analizar y explicar dicho comportamiento. Una explicación potencial podría ser que los testigos sociales no perciben su trabajo como algo que se aprecie o sea útil. En este sentido, las tres instituciones podrían promover una campaña para comunicar ampliamente el programa y los beneficios que ha generado para el Estado de México. Como parte de dicha campaña, podría haber un informe anual o un sitio web para dar seguimiento a las recomendaciones de los testigos sociales y a las mejoras que surjan derivadas de sus sugerencias.

Recuadro 4.8. La reforma sobre testigos sociales que prepara el Estado de México

A través de la SECOGEM, el Estado de México está preparando una reforma sobre el funcionamiento de los testigos sociales que se elaboró tras efectuar consultas con la UAEM y el INFOEM. La propuesta de reforma se turnó a la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos para su análisis, ya que esta debe revisarla y aprobarla antes de turnarla, a su vez, a la Legislatura del Estado.

La reforma propone la creación de dos comités, uno para el registro de testigos sociales que incorporaría a la SECOGEM junto con la UAEM y el INFOEM, y otro para designar testigos sociales, que lideraría la SECOGEM e incorporaría la participación de las cámaras industriales o el Comité de Participación Ciudadana del SAEMM. El comité de registro convocaría a un proceso público para reclutar testigos sociales anualmente o según la necesidad.

La reforma también busca fortalecer los perfiles de testigos sociales mediante un requisito de experiencia de mínimo cinco años en asuntos relacionados con la contratación. La SECOGEM intensificó esta necesidad ya que observó que, a menudo, los informes de testigos sociales no contienen recomendaciones relevantes y, muy frecuentemente, son una copia exacta de informes anteriores. Sin embargo, la SECOGEM no tiene autoridad para sancionar a los testigos sociales en estos casos.

Asimismo, la reforma requeriría que los testigos sociales preparasen informes parciales en cada etapa del proceso de contratación, además del informe final.

En resumen, la reforma alinearía la práctica de testigos sociales del Estado de México con el programa federal.

Fuente: Información proporcionada por la SECOGEM.

4.4.4. El Estado de México podría explorar mecanismos alternativos para que la sociedad civil se involucre en procesos de contratación y obras públicas, tales como monitores de integridad, contratos sociales y marcos de participación social

A diferencia de los testigos sociales que se concentran en una etapa del ciclo, el monitor de integridad es particularmente relevante respecto a las obras públicas y sigue el proceso completo, incluyendo la licitación, la gestión del contrato, la supervisión fiscal, el cumplimiento con registros y el monitoreo de la construcción en el sitio. La corrupción y la mala gestión pueden surgir de una falta de información y comunicación interna. Un monitor de integridad que sigue el proceso entero, por lo tanto, reduce dichos riesgos. El Estado de México podría explorar la posibilidad de designar un monitor de integridad que pueda seguir la totalidad del ciclo de contratación para la siguiente obra de infraestructura de gran envergadura, así como se utilizó en el Proyecto del Puente Tappan Zee en Estados Unidos (véase el Recuadro 4.9).

Recuadro 4.9. El monitor de integridad en el Proyecto del Puente Tappan Zee, estado de Nueva York, Estados Unidos

Con el propósito de contrarrestar los riesgos de corrupción asociados al modelo diseño-construcción del puente Tappan Zee, se decidió contratar para el proyecto a un monitor de integridad en contrataciones independiente. La oficina del gobernador y la Autoridad de Caminos del Estado de Nueva York (*New York State Thruway Authority*, NYSTA, por sus siglas en inglés) determinaron abordar la tensión entre la necesidad de confidencialidad en la evaluación de ofertas y negociaciones con los oferentes, por un lado, y la necesidad de transparencia en las decisiones relacionadas con el gasto de recursos públicos, por el otro, con el monitoreo del cumplimiento con las medidas de control que rigen el proceso por parte de un despacho independiente del proceso de contratación en sí.

Los objetivos del monitor de integridad incluyeron evaluación de procesos, mejora de procesos y monitoreo de cumplimiento. Para lograr estos objetivos, podía: i) obtener y revisar documentación relacionada con integridad y seguridad del proceso de contratación; ii) emitir recomendaciones sobre mejoras del proceso al personal pertinente; iii) llevar a cabo actividades de monitoreo a través de: asistencia no anunciada a reuniones seleccionadas al azar, revisión de documentos elaborados para el proceso de contratación, entrevistas con los involucrados en el proceso, observación física del cumplimiento con todos los controles críticos relacionados con seguridad/integridad, comunicación con el personal pertinente en relación con problemas detectados para facilitar una solución inmediata; y iv) preparación de un informe final.

Fuente: Thacher Associates, "Tappan Zee Hudson River Crossing Project: Report of the Independent Procurement Integrity Monitor", www.newnybridge.com/documents/int-monitor-report.pdf (consultado el 6 de noviembre de 2019).

Existen otros mecanismos para un involucramiento más profundo que el Estado de México debería explorar, tales como monitores comunitarios, contratos sociales y marcos de participación social (OECD, 2015a).

- Los monitores comunitarios observan el progreso y la calidad en las obras públicas. Pueden ser útiles para crear confianza entre los actores involucrados, pero necesitan capacitación adecuada.
- Los contratos sociales están diseñados para aclarar y capturar los compromisos de las partes. Estos quedan co-suscritos por la agencia principal y los representantes de usuarios, contratistas, gobiernos locales y congresistas durante la fase de implementación de las obras públicas. Los contratos reflejan los roles acordados que surgen de los procesos de diálogo. Ilustran tanto la adherencia de la agencia principal a los principios de participación social, como las contribuciones de cada parte a la obra pública, y los roles y comportamientos de cada parte que contribuye

implícitamente a la lucha contra la corrupción y a la mejora del ambiente de gobernanza. Los contratos sociales también se pueden complementar con acuerdos bilaterales entre la agencia principal y las partes.

- Cuando se aplica un marco de participación social, se establece desde el principio del proyecto de obra pública. Se utiliza durante el proceso de preparación del proyecto y continúa a lo largo del ciclo. El marco de participación social contempla tres componentes: participación, comunicación y transparencia, y rendición de cuentas. Los objetivos generales principales de un marco de participación social son: i) garantizar una amplia participación de diferentes actores que buscan, entre otras cosas, establecer sus roles y responsabilidades en términos realistas y justos; ii) concientizar sobre la importancia de los gastos y mecanismos de mantenimiento para conservar el estado del proyecto; iii) divulgar los objetivos y logros del proyecto; y iv) aumentar la transparencia y la rendición de cuentas a lo largo del ciclo de obra pública.

Actualmente, el Estado de México aplica la contraloría social a través de un Comité Ciudadano de Control y Vigilancia, en el que ciudadanos se ofrecen como voluntarios para vigilar y combatir la corrupción en obras públicas.

4.5. Sistema de revisión, impugnación y remedio

4.5.1. El Estado de México podría hacer más accesibles los procesos de impugnación para los licitantes, permitiendo su presentación por vía electrónica y proporcionando la información necesaria en los documentos de licitación

Un sistema de contratación pública que rinde cuentas proporciona a los licitantes la oportunidad de pedir la revisión de los procesos de contratación e impugnar las decisiones de adjudicación, tal como lo establece la *Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública* (OCDE, 2015b).

Para ser efectivo, debe estar bien diseñado un sistema de remedio, ser capaz de ofrecer protección, ser accesible para los proveedores, fácil, de bajo costo y eficiente al momento de procesar los casos. Cualquier actor involucrado, incluyendo los licitantes que no resulten ganadores, que piense que el proceso de contratación pública se haya llevado a cabo transgrediendo las leyes pertinentes, debe tener acceso a mecanismos de revisión y remedio efectivos. Estos mecanismos crean confianza entre las empresas hacia el sistema. También incrementan los niveles de justicia, legalidad y transparencia del proceso de contratación.

Es importante que los proveedores tengan remedios disponibles para hacer cumplir las reglas de contratación. Si los proveedores los tienen, pueden motivarse a monitorear los procesos de contratación y exigir que se cumpla con las reglas para que sus probabilidades de lograr una adjudicación de contrato no se vean reducidas ilegalmente. Por lo tanto, los remedios incrementan el nivel de legalidad en los procesos de contratación y fomentan la competencia. Para que estos sean efectivos, deben:

- Ser claros y directos (es decir, comprensibles y fáciles de utilizar);
- estar disponibles para todos los operadores económicos que quieran participar en un proceso específico de adjudicación, sin discriminación, particularmente por razones de nacionalidad; y
- ser eficaces en la prevención y corrección de instancias de ilegalidad por parte de proveedores o autoridades públicas.

Recuadro 4.10. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública: rendición de cuentas

El Consejo:

XII. RECOMIENDA que los adherentes apliquen mecanismos de supervisión y control que favorezcan la rendición de cuentas a lo largo del ciclo de la contratación pública, incluidos los oportunos procedimientos de quejas y sanciones.

A tal fin, los adherentes deberán:

iii) Gestionar las quejas de un modo equitativo, ágil y transparente mediante la implantación de vías efectivas para la impugnación de resoluciones en materia de contratación pública, dirigidas a la corrección de defectos, a impedir conductas ilícitas y a generar confianza entre los licitantes, incluidos los competidores extranjeros, en la integridad y ecuanimidad del sistema de contratación pública. Otros aspectos clave de un sistema eficaz de quejas son una fiscalización independiente y específica y unos mecanismos adecuados de reparación.

Fuente: (OCDE, 2015b).

La Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios (Artículos 90 a 94) y el Código Administrativo del Estado de México (Libro Decimosegundo) establecen la impugnación administrativa llamada Instancia de Inconformidad (INI). La INI es el procedimiento al que se recurre para impugnar actos o decisiones en una licitación pública o invitación restringida, incluyendo la convocatoria, el evento para presentar y abrir ofertas, inspecciones, juntas de aclaraciones, la evaluación de ofertas y la adjudicación. La SECOGEM (Dirección General de Responsabilidades Administrativas) está a cargo de procesar las INIs correspondientes.

Las INIs se deben presentar por escrito dentro de los primeros 10 días hábiles después de la publicación del fallo de adjudicación y deben incluir:

- El nombre de la persona que la presenta;
- la dirección en el Estado de México para recibir notificaciones;
- la razón de la impugnación, el número de licitación o invitación restringida y, de ser aplicable, el nombre de la obra, del bien o el servicio adjudicado;
- la fecha del evento de adjudicación o publicación;
- la descripción de los eventos que respaldan la impugnación, bajo protesta de decir verdad;
- si es posible, los instrumentos legales infringidos;
- evidencia; y
- la solicitud para suspender el proceso impugnado, de ser aplicable.

A pesar de que presentar una INI de manera electrónica se prevé en la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, en la práctica es un procedimiento que solo se realiza por escrito. Al permitir a los licitantes presentar las INI de manera electrónica, el Estado de México podría hacer del proceso de impugnación algo más accesible y menos demandante en términos de cargas administrativas.

Únicamente los licitantes participantes o invitados al proceso de licitación pueden presentar una INI. Pueden solicitar una suspensión de la adjudicación si proporcionan una garantía por daños incurridos en contra de las finanzas públicas. La garantía debe ser por el monto equivalente al contrato. Sin embargo, el licitante ganador también puede proporcionar una contragarantía por el mismo monto para evitar una suspensión. En caso de que se presente una INI, la autoridad contratante puede solicitar la suspensión de la adjudicación si es que considera que no hacerlo causaría más daños a las finanzas públicas.

Una vez que la SECOGEM tiene todos los documentos y la información requeridos, se emitirá una resolución dentro de los siguientes 30 días hábiles. Las resoluciones no son públicas. 51 INIs fueron presentadas en el periodo 2016-2018, lo que significa 17 por año en promedio, y 14 durante el periodo entre el 1 de enero y el 4 de abril de 2019. Parecería que, durante 2019, el número de INIs presentadas sería aún mayor que el promedio de los tres años anteriores, pero aun así bajo en relación con la cantidad de procedimientos llevados a cabo. No existe suficiente información disponible para argumentar respecto al número de INI, pero el Estado de México podría organizar grupos de enfoque con proveedores para comprender mejor si el proceso es lo suficientemente accesible. Para dar un poco de contexto, la falta de inconformidades no es la norma en América Latina. En dos estudios recientes de la OCDE, en Colombia y Perú se encontró que, en ambos países, las inconformidades respecto a contrataciones públicas ascendían a cientos cada año.

Después de la resolución, existe una segunda instancia ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México (TJAEM), en caso de que la persona que haya presentado la INI no esté satisfecha. Esta segunda impugnación debe presentarse por escrito en la sala regional correspondiente del TJAEM dentro de los primeros 15 días hábiles después de la notificación de resolución con respecto a la INI.

El Estado de México proporcionó a la OCDE borradores de bases de licitación de diferentes organismos auxiliares, por ejemplo, de la CAEM, del IMIFE, del ISEM, de SEIEM y del SITRAMYTEM. Aunque la redacción varía un poco, todos los formatos incluyen una breve sección indicando a los licitantes que tienen la posibilidad de impugnar las decisiones de adjudicación mediante la presentación de una INI ante la SECOGEM o el OIC. Sin embargo, estas secciones podrían ser más específicas para los licitantes, por ejemplo, con descripciones de la información que se requiere contengan las INIs o, por lo menos, refiriendo a los licitantes a un sitio web con mayor información. Los documentos de licitación y las actas de fallo podrían ser más específicos e incluir una descripción más minuciosa de las alternativas que tienen los licitantes para impugnar decisiones de adjudicación.

La posibilidad de impugnar fallos de adjudicación mediante las INIs también se comunica con panfletos y pósteres de la SECOGEM que se distribuyen y anuncian en las secretarías y organismos auxiliares que llevan a cabo actividades de contratación, al igual que en el sitio web de la SECOGEM (www.secogem.gob.mx/inconformidades).

4.5.2. El Estado de México podría explorar métodos no adversariales para solucionar controversias durante la ejecución de contratos, proporcionando alternativas de revisión que pudieran ser menos costosas y pesadas que los medios jurídicos tradicionales

Actualmente, la SECOGEM, y en específico la Dirección General de investigaciones, está a cargo de recibir y gestionar las denuncias y quejas de proveedores en relación con la falta de cumplimiento de contratos por parte de secretarías y organismos auxiliares. El marco normativo para la contratación pública en el Estado de México no prevé métodos alternativos (no adversariales) para la solución de controversias durante la ejecución de contratos. Estas pueden ser buenas alternativas a los mecanismos jurídicos tradicionales, ya que pueden ser menos pesados y proporcionar soluciones más rápidas. La reglamentación de contratación en el Estado de Nuevo León, por ejemplo, sí prevé estos métodos (véase el Recuadro 4.11).

Recuadro 4.11. Mecanismos alternativos de solución de controversias durante la etapa de ejecución de contratos en Nuevo León

Según la legislación sobre contratación pública de Nuevo León, las partes contratantes pueden acordar el uso de una negociación o mediación como mecanismo de solución de controversias para resolver sus diferentes interpretaciones de la ejecución de contratos. Tales mecanismos de solución de controversias pueden acordarse en los mismos contratos o mediante un acuerdo independiente. En todo caso, las soluciones de controversias deben incluir lo siguiente:

- La fase de negociación o mediación, así como un acuerdo sobre el periodo en que dicha negociación se llevará a cabo;
- las partes acuerdan realizar procesos de negociación o mediación de buena fe;
- las leyes aplicables serán aquellas del estado;
- las negociaciones o mediaciones efectuarán en idioma español;
- el acuerdo que resulte de la negociación o mediación será vinculante para ambas partes.

Las partes de un contrato también pueden acordar recurrir a un procedimiento de arbitraje para resolver las controversias en relación con el cumplimiento del contrato en términos de lo establecido en la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias para el Estado de Nuevo León. El recurso a una negociación, mediación o a un arbitraje no son mutuamente excluyentes y tampoco restringen las acciones de las partes en casos de posible invalidez de actos de autoridad, violaciones a los derechos humanos o delitos. El procedimiento de arbitraje puede acordarse en el contrato mismo o mediante un acuerdo independiente. Con el método alternativo no adversarial (negociación o mediación), uno o más proveedores de servicios intervienen en la solución con base en el acuerdo al que se puede llegar, sin la autoridad de decidir. Estos proveedores no pueden emitir juicio o sentencia, pero facilitarán la comunicación entre los participantes del conflicto. El objetivo del procedimiento es que estos proveedores tomen control del caso y lleguen a una solución.

Los procedimientos de conciliación y mediación en Nuevo León tienen varias etapas. Generalmente, comienzan con un intento de las dos partes de resolver la controversia entre ellas mismas. En caso de que no funcione, entra una tercera parte en juego, aunque su papel y autoridad varían. En caso de que el desacuerdo persista, se puede recurrir al arbitraje.

Para el arbitraje en temas de obras públicas, se aplica el mecanismo alternativo no adversarial, regulado por el Código de Procedimientos Civiles del Estado. En este caso, uno o más proveedores de mecanismos alternativos (árbitros) emiten una adjudicación definitiva y vinculante para los participantes en el conflicto con el propósito de concluirlo.

A pesar de la posibilidad jurídica de aplicar dichos mecanismos alternativos, no existen datos disponibles sobre la frecuencia con que los casos llegan a mediación o arbitraje por problemas surgidos de la ejecución de contratos de adquisiciones públicas. Según la información proporcionada por el gobierno, los mecanismos alternativos rara vez se han utilizado. Por lo tanto, se desconoce la eficacia del procedimiento, al igual que cualquier impacto que pudieran tener en obras en curso.

Fuente: (OCDE, 2018a).

En Perú, existe un sistema institucional de arbitraje gestionado por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), que se especializa en solución de controversias en contrataciones públicas. Es autónomo y gobernado por su propia reglamentación y por el decreto legislativo que establece las normas de arbitraje (véase el Recuadro 4.12).

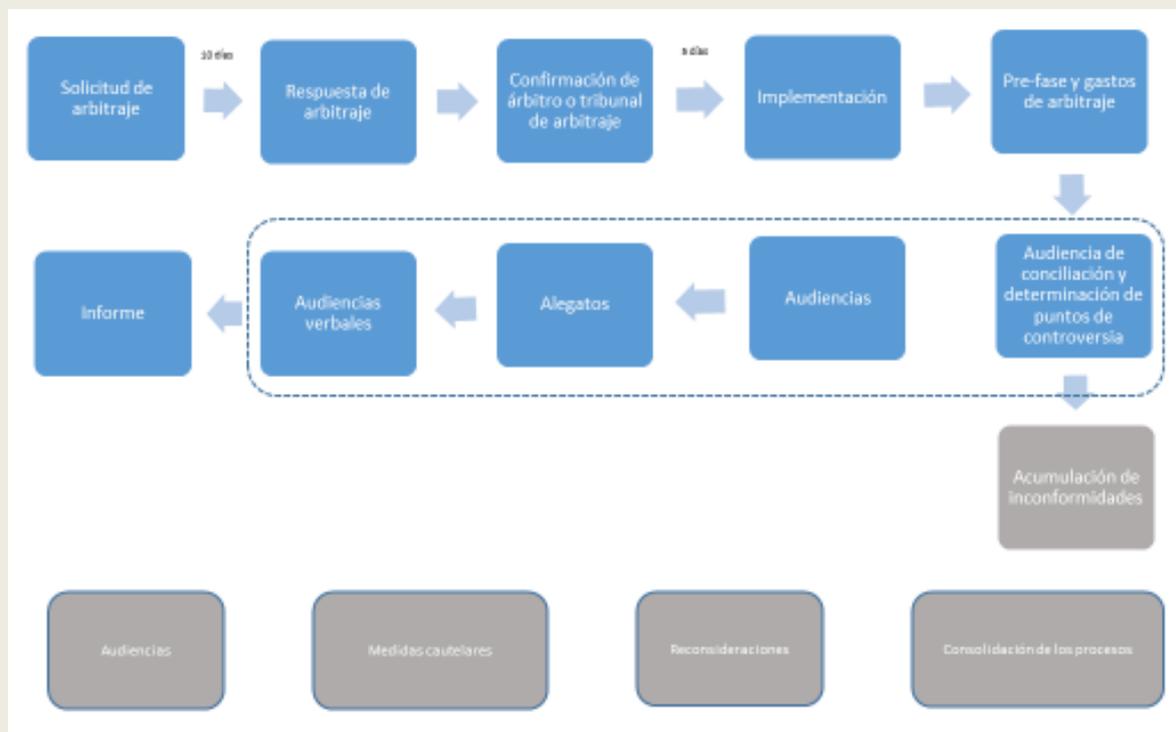
Recuadro 4.12. El arbitraje en las contrataciones públicas en Perú

El SNA-OSCE (Sistema Nacional de Arbitraje) tiene la responsabilidad de organizar y gestionar los procedimientos institucionales de arbitraje en Perú con el objetivo de resolver controversias que ocurran durante la ejecución de contratos, de conformidad con el marco normativo entre contratistas y entidades públicas. El SNA-OSCE únicamente organiza y gestiona aquellos procedimientos de arbitraje en que las partes acuerdan mutuamente, al igual que aquellos en que, por mandato legal, deben gestionarse con base en los siguientes supuestos:

- Si el contrato no incluye un acuerdo de arbitraje, la cláusula sobre arbitraje institucional se referirá al SNA-OSCE como el organismo responsable de dicha tarea;
- si el acuerdo de arbitraje no hace referencia a una institución específica de arbitraje, queda sobreentendido que el arbitraje se llevará a cabo bajo la responsabilidad del SNA-OSCE;
- en caso de que el acuerdo de arbitraje indique que la organización o la administración del arbitraje quedará en manos de cualquiera de las autoridades funcionales del SNA (Sistema Nacional de Arbitraje), entonces se dará por entendido que el SNA-OSCE quedará a cargo de dicha tarea.

Además, existen instituciones de arbitraje en el sector privado que también gestionan y organizan arbitrajes institucionales.

La siguiente gráfica ilustra el funcionamiento de los procedimientos de arbitraje:



Fuente: (OECD, (2017b).

Si el Estado de México fuese a explorar mecanismos alternativos de solución de controversias durante la ejecución de contratos, debería definir claramente su papel en los procesos de mediación, conciliación y arbitraje. El Estado de México debería aclarar si será únicamente un supervisor o también un mediador.

Posteriormente, será necesario que una unidad de gobierno (es decir, de la SECOGEM) recopile información sobre la recurrencia al recurso de mediación o conciliación. Además, el gobierno se beneficiaría de mantener una lista de casos no resueltos que recurren a tribunales como indicador de la eficacia de los métodos alternativos. Estas alternativas también serían útiles para infraestructura ya que los contratos de obras públicas tienden a ser más complicados, dados los riesgos que implican dichos proyectos. También, generalmente, los compromisos financieros son significativamente mayores en los contratos de obra pública.

4.6. Gestión de riesgos y control interno para identificar y mitigar los riesgos a la integridad en la contratación pública

Los sistemas de contratación pública son fundamentales para que las organizaciones públicas alcancen sus objetivos de manera eficaz y con la mejor utilización de los escasos recursos disponibles. La complejidad de estos sistemas se ha visto reducida gracias a la incorporación de sistemas informáticos, que pueden ir desde un simple sistema de tablero electrónico hasta sistemas transaccionales más avanzados. La tramitación electrónica de los procesos de compra ha ganado en eficiencia al utilizarse regulaciones uniformes para las diversas organizaciones, mejorando la velocidad, simplificando procedimientos y asegurando una transparencia que facilita el control interno y externo de los procesos.

El Estado de México ha hecho esfuerzos para la mayor eficiencia y transparencia de su sistema de contrataciones mediante la regulación administrativa, orientaciones de política y la implementación de un sistema electrónico de contrataciones. La Secretaría de Finanzas administra COMPRAMEX, que es una herramienta que transparenta convocatorias por millones de pesos anuales en bienes y servicios que requiere el estado mexicano para el cumplimiento de sus objetivos, planes y políticas. Por otra parte, el control, la gestión de riesgos y la auditoría de las contrataciones públicas ha ido progresando gracias a las funciones y asistencia de la SECOGEM, y a la actividad de los OICs en materia de control y auditoría. Sin embargo, no existe una vinculación clara y directa entre la gestión del sistema de contrataciones y el control interno, entendido como un proceso y un sistema dirigido al logro de los objetivos del gobierno del Estado de México. En otras palabras, la gestión de riesgos debe aún ligarse con las contrataciones públicas en cada dependencia u organismo y el sistema de control interno debe implementarse íntegramente en las áreas respectivas. Esta desvinculación afecta una serie de elementos clave que deben ser tratados como una clara oportunidad de mejora.

El Consejo de la OCDE ha efectuado recomendaciones en materia de contratación pública, poniendo el acento en la necesidad de promover la transparencia, integridad, accesibilidad, participación, eficiencia, uso de tecnologías, eficacia, gestión de riesgos, rendición de cuentas e integración con las finanzas públicas de las contrataciones públicas. Además, el Consejo ha efectuado recomendaciones en materia de integridad pública, enfocadas en el compromiso del más alto nivel y el personal con la integridad, la responsabilidad institucional, el enfoque estratégico para atenuar riesgos, las normas de conducta y una cultura de integridad, el liderazgo, la meritocracia y la transparencia, un marco de control y gestión de riesgos, la supervisión y control externos y la participación de las partes interesadas.

Las contrataciones públicas representan una cuarta parte de los recursos presupuestarios del Estado de México e inciden de manera importante en la prestación de los servicios que se entregan a la población mexicana y en la satisfacción ciudadana. El control del sistema y sus operaciones es un deber de las autoridades estatales y una exigencia real a la hora de rendir cuentas a la ciudadanía. En ese marco, el sistema de control interno, la gestión basada en riesgos y el rol de la auditoría interna son aspectos centrales de cualquier esfuerzo efectivo por contar con un sistema de contratación pública gobernable, eficiente y transparente.

El Estado de México puede adoptar las recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre integridad pública y sobre contratación pública, mediante la introducción de reformas legales y la implementación de

políticas públicas que faciliten la coordinación interinstitucional, así como la creación y uso de herramientas efectivas, incluidas las tecnológicas, destinadas a cumplir activa y productivamente con las funciones de gestión y control de las contrataciones públicas.

Tomando en cuenta las recomendaciones de la OCDE, la presente sección aborda los desafíos y oportunidades del Estado de México en materia de control, gestión de riesgos y auditoría aplicados a las contrataciones públicas.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* es una guía fundamental que pone el acento en la supervisión y el control, la coordinación y la suficiencia de recursos para dicho control.

Recuadro 4.13. Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública: rendición de cuentas y gestión de riesgos

El Consejo:

XII. RECOMIENDA que los adherentes apliquen mecanismos de supervisión y control que favorezcan la rendición de cuentas a lo largo del ciclo de la contratación pública, incluidos los oportunos procedimientos de quejas y sanciones.

A tal fin, los adherentes deberán:

iv) Asegurarse de que los controles internos (incluidos los controles financieros, la auditoría interna y los controles de la gestión), así como los controles y auditorías externos, están coordinados e integrados entre sí y disponen de suficientes recursos.

La Recomendación también enfatiza la importancia de controlar la gestión de todo el ciclo de contrataciones basándose en riesgos.

XI. RECOMIENDA que los adherentes integren las estrategias de gestión de riesgos para la definición, detección y atenuación de estos a lo largo del ciclo de la contratación pública.

A tal fin, los adherentes deberán:

i) Elaborar herramientas de evaluación de riesgos que permitan identificar y abordar amenazas al óptimo funcionamiento del sistema de contratación pública. En la medida de lo posible, esas herramientas deberán poder detectar riesgos de todo tipo –incluidos los posibles errores en la ejecución de tareas administrativas y las conductas erróneas deliberadas– y ponerlos en conocimiento de los profesionales correspondientes, estableciendo objetivos concretos de intervención en los casos en que sean posibles medidas de prevención o de atenuación.

ii) Dar a conocer las estrategias de gestión de riesgos, a través, por ejemplo, de sistemas de alerta o de programas de fomento de las denuncias, y concientizar al personal de contratación pública y otras partes interesadas, y mejorar sus conocimientos, acerca de las estrategias de gestión de riesgos, sus planes de implantación y las medidas puestas en marcha para afrontar los riesgos detectados.

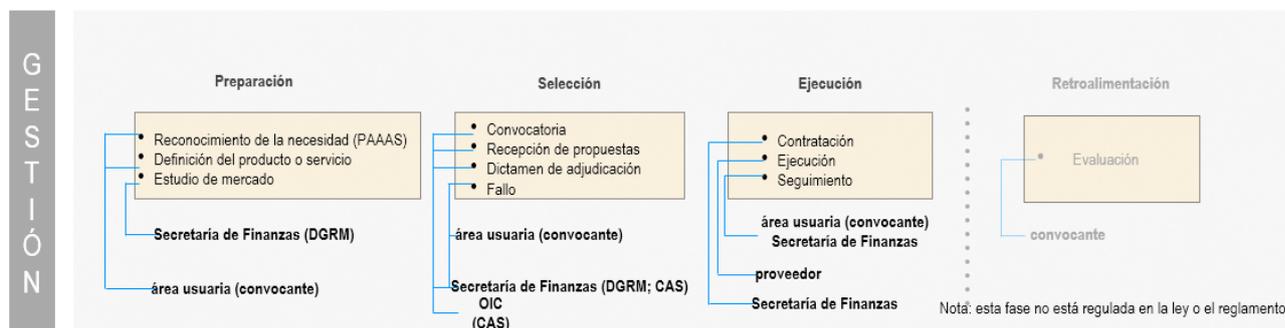
Fuente: (OECD, 2015b).

El Estado de México ha dado pasos en los últimos años para uniformar y modernizar el sistema de compras estatales, con un énfasis especial en la actividad de la Secretaría de Finanzas y la DGRM, a la vez que ha fortalecido la institucionalidad y el marco normativo estatal en materia de control, apoyándose especialmente en la SECOGEM y sus OIC en las dependencias y organismos auxiliares. Gran parte de las reformas pasan por la actividad y coordinación de estas instituciones del gobierno del Estado de México.

COMPRAMEX es un sistema electrónico de compras que se encuentra en una fase aún limitada en cuanto a transaccionalidad y que registra el total de recursos asignados en materia de contrataciones. La DGRM cuenta con más de 500 servidores públicos dedicados a operar el sistema, lo que facilita la concentración del poder de compra del Estado de México, contribuyendo decididamente a implementar sus políticas de reducción del gasto público, austeridad y eficiencia. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los organismos auxiliares y los municipios también pueden efectuar sus propios procesos de contratación cuando no lo hacen voluntariamente a través de la DGRM.⁴ Asimismo, las contrataciones hechas con fondos federales siguen procedimientos diferenciados de las llevadas a cabo con fondos estatales, lo que agrega complejidad al conjunto de operaciones del sistema de contrataciones.

En el siguiente esquema se sintetizan los principales actores de la gestión del proceso de contrataciones para una licitación pública gestionada bajo el esquema centralizado (i.e., por medio de la DGRM).

Gráfica 4.8. Principales participantes en la gestión del proceso de contratación pública bajo el esquema centralizado



El control interno por otra parte ayuda a las organizaciones a alcanzar sus objetivos más relevantes y a mantener y mejorar su desempeño. El gobierno del Estado de México se encuentra implementando un sistema de control interno bajo el enfoque del Marco Integrado de Control Interno (MICI), basado a su vez en el modelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway* (COSO), que permite a las organizaciones desarrollar de manera efectiva y eficiente sistemas de control interno que se adapten a sus entornos, mitiguen los riesgos a niveles aceptables y respalden la toma de decisiones y el gobierno de la organización. El COSO ayuda a diseñar e implementar un sistema efectivo de control interno, se trate de instituciones privadas o públicas. Este debería aplicarse e implementarse en toda la administración estatal.

El Marco Integrado permite a las organizaciones centrarse en tres aspectos del control interno:

- Los objetivos de las operaciones: que se refiere a la efectividad y eficiencia de las operaciones de la entidad, incluidos los objetivos de desempeño operativo y financiero, y la protección de los activos contra pérdidas;
- los objetivos de los informes: que se refiere a los informes financieros y no financieros internos y externos, y pueden abarcar la fiabilidad, la puntualidad, la transparencia u otros términos establecidos por los reguladores, los emisores de estándares reconocidos o las políticas de la entidad; y,
- los objetivos de cumplimiento: orientados al cumplimiento de las leyes y reglamentos a los que está sujeta la entidad.

Recuadro 4.14. Los cinco componentes integrados del control interno (adaptados de COSO)

Ambiente de control. El ambiente de control es el conjunto de estándares, procesos y estructuras que proporcionan la base para llevar a cabo el control interno en toda la organización. La junta directiva y la alta gerencia establecen el tono con respecto a la importancia del control interno, incluidos los estándares de conducta esperados, y la gerencia refuerza las expectativas en los distintos niveles de la organización.

Evaluación de riesgos. Cada entidad enfrenta una variedad de riesgos procedentes de fuentes externas e internas. El riesgo se define como la posibilidad de que ocurra un evento y afecte negativamente el logro de los objetivos. La evaluación de riesgos implica un proceso dinámico e iterativo para identificar y evaluar los riesgos para el logro de los objetivos. La evaluación de riesgos forma la base para determinar cómo se gestionarán los riesgos. Una condición previa para la evaluación de riesgos es el establecimiento de objetivos vinculados a diferentes niveles de la entidad.

Actividades de control. Las actividades de control son las acciones establecidas a través de políticas y procedimientos que ayudan a garantizar que se lleven a cabo las directivas de la gerencia al mitigar los riesgos para el logro de los objetivos. Las actividades de control se aplican en todos los niveles de la entidad, en diversas etapas dentro de los procesos comerciales y sobre el entorno tecnológico. Pueden abarcar una gama de actividades manuales y automatizadas, como autorizaciones y aprobaciones, verificaciones, conciliaciones y revisiones del desempeño organizacional.

Información y comunicación. La información es necesaria para que la entidad lleve a cabo las responsabilidades de control interno para apoyar el logro de sus objetivos. La comunicación interna es el medio por el cual la información se difunde en toda la organización, fluyendo hacia arriba, hacia abajo y a través de la entidad. Permite al personal recibir un mensaje claro de la alta gerencia de que las responsabilidades de control deben tomarse en serio.

Actividades de monitoreo. Se utilizan evaluaciones para determinar si cada uno de los cinco componentes del control interno están presentes y funcionando. Las evaluaciones pueden ser continuas e integradas en los procesos, separadas y realizadas periódicamente, variando en alcance y frecuencia. Los hallazgos se evalúan en base a estándares y las deficiencias se comunican a la gerencia y la junta directiva según corresponda.

Fuente: COSO.

Los hitos normativos más recientes de la implementación del Marco Integrado han sido: la publicación el 14 de noviembre de 2016 en el Periódico de Gobierno “Gaceta Oficial” del Manual Administrativo en materia de Control Interno para las Dependencias y Organismos Auxiliares en la Administración Pública del Estado de México, que vino a actualizar el marco normativo estatal en materia de control interno; la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 3 de noviembre de 2016, del “Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno”, que es el precedente en la federación del “Acuerdo por el que el Secretario de la Contraloría emite las disposiciones y el manual administrativo en materia de control interno para las dependencias y organismos auxiliares del gobierno del Estado de México”, publicado el 4 de septiembre de 2017. Se trata de un proceso de implementación en curso que ha cumplido la etapa normativa y ha constituido las estructuras para la operación del sistema en las dependencias y organismos auxiliares. Ha comenzado el proceso de implementación de la normativa y orientaciones técnicas, y en algunos casos se encuentra iniciando la aplicación del modelo. Desde una perspectiva general, el sistema de control interno de las dependencias y organismos auxiliares manifiesta diversos niveles de desarrollo.

Un elemento importante para la implementación del control interno en el Estado de México es la existencia de un Plan Estatal de Desarrollo, y programas institucionales, sectoriales y especiales que, si bien no son parte del sistema de control interno, son condiciones pre-existentes necesarias para su funcionamiento. Sin la definición de objetivos claros para el desempeño estatal, el control interno no puede funcionar adecuadamente. Asimismo, el Gobierno del Estado de México está sujeto a normas que definen los valores públicos, los principios generales de la Administración, y las conductas deseadas y no deseadas, como son la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicadas el 18 de julio de 2016, así como la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, publicadas el 30 de mayo de 2017.

Un factor valioso para la implementación del Sistema de Control Interno Institucional (SCII) es el rol de la SECOGEM, que permite organizar el control interno y su proceso de implementación, mediante actividades de propuesta y asesoría, capacitación y coordinación. La implementación del nuevo sistema en las dependencias y organismos auxiliares ha sido apoyada por la SECOGEM, que ha dotado de herramientas normativas, de diagnóstico y gestión del sistema, a los titulares y órganos de dirección, y les ha brindado acompañamiento a través de los OIC. Los OICs son unidades ubicadas en cada una de las dependencias y organismos auxiliares para la auditoría interna, y para la tramitación, substanciación y resolución de casos de responsabilidad administrativa fijados en la ley.

Como ya se mencionó, desde una perspectiva general, el sistema de control interno de las dependencias y organismos auxiliares manifiesta diversos niveles de desarrollo. A pesar que el Estado de México aún no cuenta con una información de calidad asegurada y consolidada sobre el nivel de madurez de los diversos elementos del sistema en las instituciones públicas, hay un cierto consenso de que en general el elemento más desarrollado es el denominado Ambiente de Control y que los elementos identificados como menos desarrollados son la Gestión de Riesgos, las Actividades de Control y la Información y Comunicación. Esta situación es propia de un proceso inicial de implementación, que conlleva complejidades técnicas y resistencias iniciales.

La evaluación de riesgos resulta central en el COSO, ya que se centra en la importancia de la prevención, anticipando la ocurrencia probable de eventos internos y externos que afecten el logro de los objetivos de las organizaciones, y disponiendo medidas para evitar, mitigar o aceptar tales eventos adversos. Toda entidad pública y privada debe hacer frente a diversos tipos de riesgo. COSO define el riesgo como la posibilidad de que ocurra un evento y afecte negativamente los objetivos a lograr (COSO, 2013, *Internal Control Framework*). Según esto, la evaluación de riesgos implica un proceso dinámico e iterativo para identificarlos y evaluarlos. Los riesgos para el logro de objetivos en toda la entidad se comparan contra las tolerancias de riesgo establecidas. Por lo tanto, la evaluación de riesgos forma la base para determinar cómo se gestionarán los riesgos de manera de alcanzar los objetivos previstos. En materia de contrataciones públicas, el sistema de control interno y la gestión de riesgos en particular son elementos vitales para su buen desempeño, pero el estado de su implementación son aún una tarea pendiente.

La función de auditoría interna del gobierno del Estado de México la ejercen los OICs, que dependen funcional y técnicamente de la SECOGEM, prestando servicio en cada dependencia y entidad del nivel estatal, principalmente conforme a lo establecido en la LOAPEM y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, que entró en vigor el 22 de noviembre de 2018. Los OICs gozan de autonomía en el ejercicio de sus labores y pertenecen a la estructura funcional de la SECOGEM. La función de auditoría interna gubernamental opera como una estructura de auditoría interna-externa, que a la vez apoya a los titulares y depende de la SECOGEM, un diseño que tiene ventajas desde la perspectiva de la independencia y la coordinación, y desventajas a la hora de colaborar y generar confianza con el resto de la administración. En materia de contrataciones públicas, los OICs realizan al mismo tiempo tareas rutinarias de control en la línea de los procesos de contratación y acciones de auditoría a grupos de procesos de contratación, lo que genera en sí riesgos para el control, como se explicará más adelante.

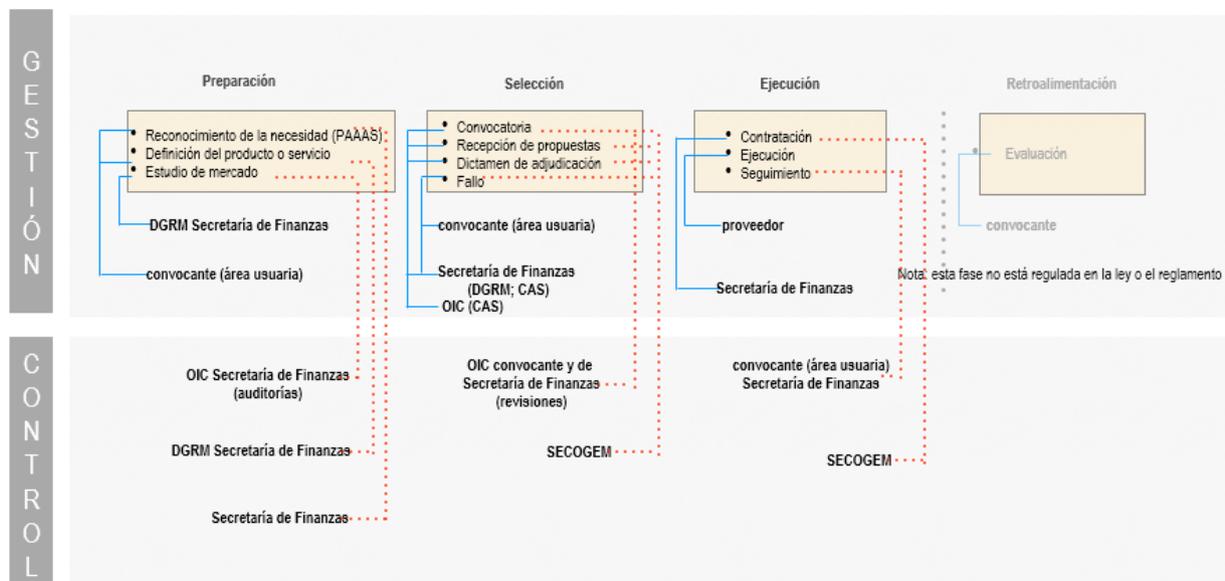
Como se mencionó, el sistema de control interno institucional del gobierno del Estado de México aún se encuentra en proceso de implementación, y cuenta con una serie de actores con funciones y responsabilidades de naturaleza diversa, tanto en el nivel estatal, como en el institucional. Este conjunto de factores hace que, a pesar de los avances, especialmente en el plano normativo e institucional, aún se planteen desafíos importantes para la gobernanza, eficiencia y transparencia del sistema de compras públicas. Estos desafíos están muy relacionados con la visión y cultura del control, la incorporación efectiva de herramientas para la gestión de riesgos en contrataciones, y el diseño y las prácticas de control y auditoría interna en el Estado de México.

4.6.1. El gobierno del Estado de México debe ir más allá del mero cumplimiento en sus tareas de control interno para identificar y mitigar riesgos de corrupción y fraude

Como se ha destacado, cerca de 25% del presupuesto del Estado de México se asigna a la contratación pública, el cual es ejecutado por 108 instituciones públicas del gobierno del estado, concentrándose la contratación de algunas categorías de bienes y servicios utilizados en toda la administración pública en la DGRM, mientras otras son adquiridas directamente por las secretarías y organismos auxiliares.

Al igual que en otros estados de la federación, las regulaciones estatales se aplican a aquellas operaciones de adquisición financiadas exclusivamente con recursos estatales o municipales, mientras que las regulaciones federales se aplican cuando se utiliza cualquier cantidad de fondos federales para financiar adquisiciones. Hay un esquema centralizado y descentralizado en la administración pública estatal que agrega complejidad a las operaciones de coordinación y control. Dicha complejidad regulatoria e institucional y la administración de importantes volúmenes anuales de recursos, son riesgos inherentes a la función de la Secretaría de Finanzas y constituyen un factor de riesgo estratégico para el gobierno del Estado de México. Una visión simplificada del proceso de contratación y los actores de control de acuerdo a la legislación vigente se describe en el siguiente esquema.

Gráfica 4.9. Gestión y control de los procedimientos de contratación bajo el esquema centralizado



Según cifras de la Secretaría de Finanzas, durante el periodo 2016-2018, las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios ejecutadas mediante licitación pública por la DGRM alcanzaron 52% en cuanto a número de contratos y 63% en cuanto al valor de dichos contratos, mientras que el año 2019 alcanzaron 78%. Esta señal de avance es positiva y muestra que es posible generalizar la licitación pública como

método privilegiado para las contrataciones. Pero según los datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas, un número significativo de licitaciones públicas e invitaciones restringidas son declaradas desiertas debido a que no hay ofertas calificadas, lo que puede deberse a una débil comunicación entre el sistema de contrataciones y el mercado, o puede ser una señal de riesgo de abuso de métodos no competitivos. Por ejemplo, en 2018, 17.24% de las invitaciones restringidas para adquisición de bienes fueron declaradas desiertas por falta de propuestas solventes, mientras que para los servicios sucedió lo mismo en 10.34% de los casos. Tomando en cuenta que las licitaciones públicas son el método que mejor garantiza la eficiencia del resultado, la transparencia, el control del proceso, y los sistemas electrónicos de contratación pueden ayudar a concretar los objetivos de austeridad y de mayor eficiencia, resulta necesario que el gobierno del Estado de México tome medidas para asegurar que tales resultados sean confiables y sostenibles a lo largo del tiempo.

El acceso a la información del sistema por actores externos e internos aún es de baja relevancia para el control. Si bien se puede afirmar que COMPRAMEX está alineado con las regulaciones estatales, el sistema no otorga del todo acceso público a proveedores ni a otras partes interesadas relevantes que no sean servidores públicos. Aún constituye una pizarra electrónica sin posibilidad de integración y con acceso restringido a sus datos, incluso a otras instituciones estatales. Este sistema electrónico no es accesible para un amplio espectro de actores que garantizarían un mayor y efectivo control de los procesos de contratación. La limitada información disponible para los participantes del sistema de contrataciones (proveedores, mercado, sociedad civil, tomadores de decisiones públicas, investigadores) incluso para servidores públicos con funciones de control financiero, legal y de auditoría, debilita la toma de decisiones y el sistema de control interno y externo. Robustecer el acceso de las autoridades de control a la información sobre adquisiciones podría requerir del establecimiento de convenios en la materia entre, por un lado, la Secretaría de Finanzas, otros ejecutores del gasto y, por otro lado, la SECOGEM.

Otro aspecto que debilita el control sobre las contrataciones es la poca interacción con el mercado, necesaria para comprender el valor que aporta al desempeño gubernamental. En el mejor de los casos, los testigos sociales en el Estado de México pueden eventualmente tener una capacidad de observación de las adquisiciones sectoriales, pero difícilmente sobre los riesgos de corrupción y fraude. Esta debilidad del control por parte de actores externos hace que el control interno y la auditoría deban jugar hoy un papel más relevante para prevenir riesgos, especialmente de integridad.

COMPRAMEX está avanzando en su cobertura, lo cual es una señal en la dirección correcta, a pesar de ello, COMPRAMEX registró en 2018 alrededor de 40% de los gastos de adquisición, dejando aproximadamente 60% en manos de los organismos auxiliares. Aún en las dependencias donde, por lo general, el control es más fuerte que en los organismos auxiliares, las evaluaciones del nivel de madurez del sistema de control interno no alcanzan a cubrir al sistema de contrataciones en sí, sino como una eventual unidad a ser considerada en la identificación y evaluación de riesgos junto con otras, como ocurre con la DGRM en la Secretaría de Finanzas.

Por otra parte, examinando una muestra de documentos sobre riesgos y administración de riesgos institucionales del ciclo 2018-2019, se evidencia que, en general, los análisis no incluyen especialmente los procesos de contratación pública. Excepcionalmente, algunos identifican riesgos originados en procesos inadecuados de contratación, estableciendo medidas correctivas y mitigantes formales que no atienden la causa del problema o tienen escaso impacto efectivo. De una muestra de auditorías administrativas efectuadas a adquisiciones por la DGRM durante los años 2017 y 2018, se verifica que están dirigidas al cumplimiento formal de las disposiciones legales y en casi todos los casos no arrojaron hallazgos, lo cual muestra que no están siendo eficaces en la detección de fallas de gestión en el ciclo de contratación (desde la planeación hasta la entrega del bien o servicio).

El foco fuertemente administrativo de la gestión de las contrataciones y de las auditorías en el Estado de México puede estar siendo afectado por la “paradoja del control”, que describe el proceso cultural por el cual las organizaciones enfocadas en el cumplimiento (*compliance*) cumplen las órdenes y reglas por

temor a la sanción, lo que genera una dinámica de desconfianza que refuerza los controles haciendo de los actos de control meras formalidades hechas solo por la necesidad de cumplir. En este sentido, los funcionarios de contratación podrían estar más preocupados por el mero cumplimiento normativo que por generar valor por el dinero.

El gobierno del Estado de México debe tomar en cuenta que la contratación pública es una de las actividades gubernamentales más expuestas a los riesgos de corrupción y fraude. La gobernanza de la función de contratación debe avanzar también en el control interno efectivo y la integridad, equilibrando prácticas de control con dinámicas organizacionales que alienten la autonomía responsable. También sería conveniente que el Estado de México implemente transversalmente estándares internacionales y herramientas reconocidas en materia de control interno, gestión de riesgos y auditoría, así como compromisos internacionales para la prevención de la corrupción en contrataciones públicas, como los dispuestos en la *Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*, suscrita en Mérida, en 2003, e incorpore herramientas específicas que faciliten a los gestores y supervisores la identificación de riesgos de corrupción y fraude en sus tareas habituales.

En un contexto donde se busca incrementar la confianza en el sector público, el Estado de México debe hacer un esfuerzo adicional e implementar buenas prácticas de control interno y externo más allá de lo estrictamente requerido por la ley. La toma de decisiones y difusión sobre reformas, eficiencia del gasto y control son centrales para definir las expectativas del sistema de contrataciones de cara a la ciudadanía.

4.6.2. El gobierno del Estado de México debe profundizar la implementación de los sistemas de control interno institucionales, especialmente de las áreas asociadas a las contrataciones públicas

Las contrataciones públicas son más eficientes y mejor alineadas al marco legal cuando las organizaciones que participan en ellas cuentan con sólidos sistemas de control interno, basados en la gestión de riesgos. El gobierno del Estado de México se encuentra implementando un sistema de control interno institucional en toda la administración bajo el enfoque del Marco Integrado de Control Interno, basado en COSO, que cuenta con los cinco elementos: Ambiente de Control, Gestión de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación, y Monitoreo.

El sistema de control interno de las dependencias y organismos auxiliares del Estado de México manifiesta diversos niveles de desarrollo. Dentro de ese contexto, el componente del sistema con mayor nivel de madurez es el Ambiente de Control, expresado en las normas jurídicas, políticas e instrucciones emanados de la autoridad. El de menor nivel de madurez es la Gestión de Riesgos, que muestra un nivel incipiente de implementación debido a desafíos culturales, deficiencias en la ejecución práctica de metodologías para la identificación, descripción, evaluación, atención y seguimiento de riesgos, y en la aplicación de medidas congruentes para atender y mitigar los riesgos identificados, incluidos los riesgos de integridad.

En el sistema de contrataciones públicas, el estado de la situación se manifiesta en la presencia de un sólido marco de normas y políticas, acompañadas de directrices para la austeridad y la lucha contra la corrupción; pero a la vez, con una visión simplificada de las contrataciones como una serie de operaciones administrativas enmarcadas en las diferentes etapas del proceso. Esta visión administrativa de las contrataciones enfoca el control en la verificación del cumplimiento de pasos y requisitos legales, formales y procedimentales (propios de un sano ambiente de control) y dificulta muchas veces visualizar las contrataciones como un desafío de gestión, de carácter sistémico, con múltiples actores y dirigido a satisfacer necesidades públicas. Por el contrario, el control debe ser concebido como una actividad ininterrumpida de las diversas unidades que participan en el proceso de compras y en sus respectivos niveles de decisión, dirigida a asegurar el cumplimiento de los objetivos organizacionales mediante una gestión eficiente y transparente. El Estado de México debe acelerar y profundizar el uso y evaluación de

los sistemas de control interno institucionales y especialmente los asociados a los procesos de compras. Para esto debería abordar seriamente una serie de desafíos y oportunidades.

Primero, el sistema de contrataciones en general, y COMPRAMEX en particular, deberían ser objeto de evaluaciones sobre su desempeño. De acuerdo con la información provista por diversas instituciones, incluidas la Secretaría de Finanzas y la SECOGEM, el gobierno del Estado de México no dispone de informes sobre los resultados, fortalezas, debilidades, oportunidades y áreas de reforma del sistema de contratación que le faciliten la toma de decisiones estratégicas en la materia. Tampoco cuenta con un marco de desempeño dedicado a medir la eficiencia del sistema de adquisiciones. El ambiente de control institucional se debilita en la medida que el gobierno del Estado no cuenta con informes integrales sobre el sistema, y no da a conocer al personal y proveedores las expectativas que tiene sobre el desempeño del sistema de contrataciones en cada institución, incluidas las expectativas sobre integridad. Estas evaluaciones pueden incluso ser más integrales e incorporar diversas áreas de reforma, como lo hace el presente estudio.

De hecho, este estudio apunta a contar con un diagnóstico preciso sobre los resultados de las reformas implementadas en los últimos años, y fundamentalmente, a identificar brechas que todavía presenta el sistema respecto de las mejores prácticas internacionales, así como una serie de acciones que puedan contribuir a cerrarlas.

En segundo lugar, es recomendable que la alta dirección de las instituciones del gobierno del Estado reitere una actitud de control y la comuniquen insistentemente al interior de las mismas. Esto se denomina *tone from the top*, el cual refleja el liderazgo y compromiso de los órganos de administración (el gobierno) y de la dirección (los titulares de las dependencias y entidades). El gobierno del Estado de México debería encargarse permanentemente de que la alta dirección de cada entidad, y las jefaturas intermedias, estén conscientes del carácter sistémico del control interno, el impacto que ejercen las medidas de control de una unidad, o su omisión, en el resto de las unidades organizacionales y en los resultados de la institución, además de la necesidad de aplicar sistemáticamente mecanismos de control interno en los procesos de contratación. Asimismo, debiera fortalecer los recursos para hacer efectivos el control y la gestión de riesgos. Para esto, el gobierno del Estado de México debe demandar y hacer efectiva la práctica de la rendición de cuentas de las instituciones y sus directivos hacia el gobierno mismo y la población, así como efectuar la reordenación de recursos para el control, necesarios para fortalecer los resultados de su gestión.

Desde una perspectiva orgánica, al interior de las dependencias y entidades, debe hacerse un esfuerzo congruente para que los integrantes de los Comités de Control y Desempeño Institucional (COCODI) comprendan cabalmente sus funciones y los resultados que se esperan de su labor, con especial atención en las contrataciones y los servicios prestados a la población. Los COCODI son presididos por el titular de la institución e integrados por los titulares de las direcciones de programación y presupuesto, finanzas, asuntos jurídicos y tecnologías de la información, junto con la coordinación de control interno y el titular de la unidad de información, planeación, programación y evaluación en las dependencias (la integración puede variar ligeramente según se trate de entidades sectorizadas o no).

Los Comités tienen como objetivos contribuir al cumplimiento oportuno de metas y objetivos institucionales, a la mejora de los programas presupuestarios (analizando además las variaciones relevantes en los planes y resultados), y al cumplimiento de programas de la institución. En ese sentido son uno de los órganos colegiados de mayor valor para la toma de decisiones sobre dirección, coordinación y control en cada institución. Al mismo tiempo, los COCODI son los encargados de identificar y analizar los riesgos, así como de determinar las medidas preventivas y dar seguimiento de las estrategias y acciones de control.

En el Estado de México existe una comprensión y apropiación insuficientes de la labor de control de los COCODI y sus integrantes, a pesar del importante papel que juegan en el desempeño institucional. Los Comités reúnen titulares clave para la planificación, el control y el desempeño, pero en muchos casos no

comprenden a cabalidad la importancia del sistema de control interno, o de la gestión de riesgos. Asimismo, no están integrados por los titulares de áreas ejecutivas, lo que puede estar contribuyendo a que no haya una apropiación del control por parte de quienes dirigen las áreas que generan los resultados, propiciando una insuficiente concordancia entre el “hacer” de la organización y el “control” de la misma.

En ocasiones, los COCODI delegan significativamente sus análisis y decisiones en la asesoría que les brindan los OICs, aumentando la desvinculación de la gestión con el control. En este sentido, los COCODIs podrían mejorar su comprensión de los aspectos técnicos en materia de control y gestión de riesgos, integrando regularmente a áreas institucionales vinculadas al desempeño, para fortalecer su toma de decisiones sobre control, y así transferir la responsabilidad del control en las áreas ejecutivas a quienes gestionan dichas áreas.

El COCODI y los titulares de las instituciones, deberían periódicamente considerar las contrataciones públicas entre sus procesos clave y, en el caso de las dependencias y organismos auxiliares con mayor volumen de contratación, incluirlas permanentemente como un proceso clave que será objeto de fortalecimiento en su control interno, al que se realizarán análisis y gestión de riesgos. Este sería un primer paso para que cada institución de manera sistemática identifique los riesgos de la contratación, incluidos los de integridad, tome las medidas correctivas y de mitigación pertinentes, comunique los eventos e informe de los resultados a la gerencia y al consejo de administración. El COCODI es un órgano de una importancia central en la definición de objetivos operativos y de control del sistema y procesos de contratación en cada institución y desde ese rol podría aportar al mejor desempeño de la contratación pública. Por otra parte, el personal de las instituciones, y especialmente el de las unidades y funciones asociadas a contratación, deberían ser sensibilizadas acerca del rol que desempeñan y de los resultados esperados de su desempeño en la tarea del control, en sus respectivos niveles organizacionales.

Asimismo, resulta necesario que el gobierno del Estado de México adopte medidas que favorezcan la consecución de resultados en las contrataciones logrando un conocimiento transversal del sistema de control interno de la contratación pública en el gobierno en general, y en las dependencias y entidades en particular. Asimismo, que utilice dicho conocimiento para la toma de decisiones sobre medidas para fortalecer el control interno. En este sentido, es necesario que las dependencias y entidades, incluyendo a la DGRM, con el apoyo técnico y la orientación de la SECOGEM, se aseguren de lograr aceleradamente un mayor desarrollo efectivo de los elementos de un sistema de control interno institucional, y en especial en cuanto al proceso de contratación. En cuanto al SCII en general, los esfuerzos deberían estar dirigidos a fortalecer especialmente los siguientes elementos:

- identificación y gestión de riesgos;
- actividades de control asociadas a los riesgos en sus diversos niveles y procesos organizacionales e,
- información y comunicación de las actividades para la toma de decisiones de gestión.

En cuanto al sistema de contrataciones, resulta necesario efectuar una evaluación del nivel de madurez del sistema de control interno a lo largo del proceso, involucrando a los diversos actores institucionales de la gestión y del control. Esta evaluación sistémica de un proceso completo de operaciones a lo largo de la administración permitirá identificar áreas críticas de desarrollo, y orientar los esfuerzos de control y los recursos. Los resultados de la evaluación deberían dar paso a un plan de mediano plazo para el fortalecimiento del sistema de control interno de las contrataciones públicas en el Estado de México.

Box 4.15. Colombia Compra Eficiente y la evaluación del sistema de control interno

Colombia Compra Eficiente es el programa de contrataciones públicas del Estado colombiano y ha considerado la evaluación permanente de su control interno y el manejo del riesgo como un objetivo de su sistema de contrataciones, llevando a cabo anualmente evaluaciones de control interno, y publicando sus resultados en su página de internet para que sea accesible a todos los interesados.

Estos informes contienen las conclusiones de las evaluaciones de control interno a los procesos de direccionamiento estratégico, gestión financiera, gestión del recurso humano, gestión contractual y jurídica, entre otros, y en cada caso proponen recomendaciones de control interno que afectan el sistema de compras. La publicidad de estos informes asegura una rendición de cuentas periódica sobre el sistema de control interno del órgano rector de las contrataciones públicas en Colombia y un mayor nivel de control externo ciudadano, fortaleciendo la legitimidad del organismo.

A modo ejemplar, el informe del segundo semestre de 2019 concluyó entre otros aspectos que:

- Evaluada la ficha de caracterización del proceso de Direccionamiento Estratégico y sus procedimientos, se observó que dichos documentos no contemplan de forma detallada las actividades a ejecutar con el propósito de dar cumplimiento al objetivo definido en estos. Por ejemplo, el procedimiento de planeación presupuestal no permite identificar la relación existente con el procedimiento de gestión presupuestal liderado por la Secretaría General para delimitar la administración del presupuesto sin discriminar si son recursos de funcionamiento y/o inversión. De igual forma, se observó que los controles no están adecuadamente diseñados y su aplicación no se realiza de manera permanente. La gestión documental del proceso no muestra la trazabilidad que soporta el desarrollo de la cadena de valor.
- No se observó que el proceso de Direccionamiento Estratégico tenga actualizada la valoración y tratamiento de sus riesgos por lo que estos no están siendo gestionados, eludiendo lo establecido en el literal "f" del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y la dimensión No. 7 del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, y generando incertidumbre frente al cumplimiento de los objetivos del proceso al no identificar las desviaciones de forma oportuna.

El mismo informe efectuó recomendaciones, entre las que se encuentran las siguientes:

- Se estudie la pertinencia de elaborar un plan de trabajo para el rediseño del Modelo de Operación por Procesos de la organización, armonizado a las funciones establecidas para la ANCP-CCE y en cumplimiento del propósito central, la misión y la visión de esta, lo cual permita la creación de la Cadena de Valor para satisfacer las necesidades e intereses de los usuarios.
- Con el objeto de fortalecer la administración de riesgos al interior de la Entidad, actualizar la política de riesgos frente a aspectos como: el apetito, la tolerancia del riesgo y la frecuencia del monitoreo de los riesgos de conformidad con su valoración, entre otros aspectos relevantes, así como el procedimiento definido en el proceso de direccionamiento estratégico, con el fin de obtener un mayor grado de madurez frente a este aspecto.

Fuente: <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/informes-de-gestion/informes-de-control-interno>

Una medida valiosa que ayudaría a complementar los esfuerzos para aumentar el nivel de madurez de los SCII es la accesibilidad interna a sistemas de información y la apertura de datos sobre contrataciones para favorecer el análisis, el control y la supervisión externa de la sociedad civil. Una medida básica para fortalecer el control y la auditoría es la apertura de la mayor información útil posible para todos los interesados, y el acceso irrestricto a datos de parte de unidades internas del Estado de México, como es SECOGEM, los OICs de cada dependencia y entidad, y las unidades de compra y de análisis de cada

institución. Más aún, el uso de datos abiertos en materia de contrataciones ya es una buena práctica internacional que debería aplicarse en la modernización del sistema y sus regulaciones. Esto abriría la puerta a un mayor alcance del control, donde el análisis de datos, la tecnología y terceros reforzarían las condiciones de control hacia una gestión eficiente y transparente.

4.6.3. Facilitar la formación de una cultura de riesgos y aportar recursos técnicos para identificar riesgos de integridad ayudaría al gobierno del Estado de México a prevenir y rendir cuentas en las contrataciones públicas

La gestión de riesgos de integridad en las contrataciones es otro aspecto donde el Estado de México podría dar pasos para fortalecer sus resultados. El análisis y gestión de riesgos es fundamentalmente una herramienta preventiva que permite anticiparse y tomar medidas correctivas o mitigantes. Es de carácter sistémico y aporta a una buena planeación, gestión y control de las compras. Un buen mapa de riesgos es capaz de detectar las principales operaciones afectadas por riesgos, incluyendo el de integridad, a la vez que se identifican los puntos de riesgo, las prácticas y los actores. De esta manera, es posible tomar medidas antes que los eventos previstos sucedan. Además, un plan adecuado de gestión de riesgos contribuye decididamente al logro de los resultados y metas institucionales.

La experiencia de las dependencias y entidades del Estado de México muestra que la implementación de la gestión de riesgos en las rutinas propias de los servidores públicos es un proceso aún en marcha, y que requiere mayores recursos. Por un lado, muchas organizaciones públicas todavía no comprenden a cabalidad la importancia del análisis de riesgo y la relación que tiene con sus funciones, identificando riesgos de rutina o apoyándose en demasía en la experiencia de los OICs en la materia. Por otra parte, estas organizaciones no cuentan con recursos de sensibilización y capacitación para las unidades y jefaturas encargadas de identificar los riesgos y las medidas de mitigación.

Dichas unidades y jefaturas cuentan con experiencia en sus áreas respectivas, pero desconocen las mejores técnicas y buenas prácticas para entregar y usar información sobre riesgos para la gestión de sus áreas. El gobierno del Estado de México puede aprovechar herramientas especializadas existentes para la capacitación y la asistencia técnica en la gestión de riesgos. La Auditoría Superior de la Federación cuenta, por ejemplo, con una Guía de Autoevaluación de Riesgos del Sector Público, basada en legislación nacional, en mejores prácticas internacionales y los lineamientos de COSO 2013. La guía se enfoca en aspectos conceptuales y concretos de la metodología de administración de riesgos, abordando técnicas para la identificación de los mismos y agregando herramientas congruentes con el esquema metodológico estatal. Este tipo de recursos debe utilizarse con los servidores públicos de los procesos de contratación, en diversos niveles, para enriquecer los diagnósticos y el tratamiento de los riesgos.

La gestión de riesgos es una concepción preventiva y sistémica, que busca anticipar el uso de los recursos de gestión y control para evitar los posibles hechos adversos, favoreciendo el logro de los objetivos misionales en cada nivel de la organización estatal. El Estado de México también se favorecería al adoptar directrices internas y destinar recursos que favorezcan la labor de la SECOGEM y de la Secretaría de Finanzas, dirigida a la sensibilización, diálogo y capacitación sobre riesgos de las unidades responsables de contrataciones, incluyendo la DGRM. Efectivamente, los sistemas de contrataciones en los países comparten muchos desafíos y las unidades a cargo afrontan debilidades y oportunidades comunes en muchos casos. Esto no es diferente a lo que sucede en las instituciones del Estado de México. Los riesgos operacionales, financieros, jurídicos y reputacionales están presentes en las contrataciones públicas como una constante y sin embargo no se encuentran generalmente presentes en los mapas de riesgo de las dependencias y entidades.

En este sentido, resulta necesario que el gobierno del Estado de México se asegure de que los mapas de riesgo, y los programas para su tratamiento sean integrales en un área tan importante de la gestión como son las contrataciones. Específicamente, sería útil la mayor apropiación y uso que hagan los COCODI de los mapas de riesgo, y aún más, que elaboren mapas de riesgo propios de las contrataciones públicas.

Los análisis de riesgo en contrataciones deben integrar los datos de un gran conjunto de operaciones que permitan análisis de riesgos financieros, legales, políticos, sectoriales y reputacionales, entre otros. La coordinación entre la Secretaría de Finanzas y la SECOGEM es fundamental para implementar tal medida con apoyo técnico y orientación a resultados.

Otro aspecto que debe ser fortalecido es incorporar en tales mapas el riesgo de integridad en las contrataciones. En este sentido, los mapas de riesgo elaborados por las instituciones, especialmente en aquellas donde las contrataciones son significativas en monto o aporte a los resultados, deben contemplar la posibilidad de riesgos de fraude y corrupción en las contrataciones. Estas prácticas de fraude y corrupción en contrataciones usualmente contemplan gran variedad de formas en los diversos países, que incluyen, por ejemplo:

- el soborno y el cohecho, en las fases de preparación, contratación y ejecución, incluyendo la supervisión;
- el peculado y la malversación de fondos públicos, como práctica interna o interna-externa;
- el fraude y la colusión de los oferentes;
- la simulación de operaciones de compra, pago o cumplimiento de contratos;
- la falsificación de documentos para acreditar condiciones de participación o cumplimiento del contrato;
- el hurto de bienes materiales comprados o su redireccionamiento a otros fines o usuarios;
- la venta ilegal de bienes estatales, como medicamentos y útiles escolares;
- la prórroga sostenida o el aumento indebido del monto de los contratos;
- el uso indebido de información reservada o privilegiada para acceder a oportunidades de negocio o contratos en condiciones indebidamente favorables;
- el direccionamiento de las contrataciones;
- la captura de las regulaciones técnicas sobre bienes y servicios; y
- la asignación indebida de contratos para el financiamiento político.

La SECOGEM, en coordinación con la Secretaría de Finanzas y las áreas de Administración y Finanzas de los organismos auxiliares, deberían hacer esfuerzos para modificar la cultura del riesgo en las instituciones y su comprensión técnica en las contrataciones. Es común que los mapas de riesgo, incluyendo los de integridad, se elaboren omitiendo un paso clave para la calidad de tales mapas, el cual es la discusión y consenso acerca de lo que es riesgo. Un aspecto metodológico esencial de un mapa de riesgos es que sea elaborado colectivamente por personas con experiencia en la organización y en las operaciones, estas deben ser concordantes con el objeto de identificación y análisis. En este sentido, un riesgo consiste en la probabilidad de que una amenaza pueda afectar de manera adversa la consecución de los objetivos. La ausencia de un concepto común de riesgo, traducido a la realidad de la organización, puede hacer que la identificación de riesgos que realicen los administradores institucionales confunda la posibilidad de ocurrencia de hechos adversos con hechos adversos actualmente existentes, o incluso con la comisión actual de delitos en la organización misma. De allí que la real comprensión de la noción de riesgo influye sobre el resultado de la creación colectiva que es el mapa de riesgos. En tales condiciones, podrían omitirse riesgos bajo la creencia de que hacerlo sería denunciar un error, falta o delito de un colega o funcionario, como también podrían confundirse riesgos (previsiones de un hecho futuro basado en la experiencia) con hechos actuales. La identificación de riesgos se basa en la experiencia organizacional acerca del funcionamiento pasado de la entidad y su entorno, y no se refiere a hechos que actualmente estén necesariamente ocurriendo en los procesos de compra, sino a la probabilidad de que ello ocurra en el futuro. Su carácter preventivo y sistémico lo separa de la denuncia de actuales ineficiencias e irregularidades, y favorece la toma de decisiones sobre las medidas de control para evitar o mitigar los riesgos que puedan afectar los objetivos organizacionales. La SECOGEM debería jugar un papel decisivo en la sensibilización, comprensión y finalmente aplicación de una noción de riesgo que

invite a los servidores públicos a reconocerlos, y que incluya técnicas especialmente dirigidas a contextualizar y comprender el riesgo de integridad y sus variantes aplicadas a las contrataciones públicas.

En este mismo sentido, el proceso de contratación y control en el Estado de México incluye a diversos actores, principalmente a las organizaciones contratantes, a la DGRM, a los OICs y a la SECOGEM. Por la naturaleza compartimentalizada de la gestión del proceso de contrataciones, no todos los participantes en los diagnósticos y medidas de mitigación comprenden completamente la variedad de riesgos, incluidos los de integridad, que pueden existir a lo largo de toda la cadena de operaciones –que va desde la detección de una necesidad hasta la evaluación del cumplimiento del contrato y sus resultados–, y entre los diversos actores involucrados. En ese sentido, los mapas de riesgo y las medidas incluidas en los Programas de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) deben asegurar su calidad mediante un proceso de mayor inclusión de actores en su discusión y aprobación, así como una clara comunicación de las medidas a adoptar. La mayor calidad debe asegurarse también en el monitoreo de las medidas de control asociadas a los procesos de contratación. En este sentido, el Estado de México debería asegurarse de que los encargados de elaborar los mapas de riesgo y los destinatarios de los planes e informes, comprendan a cabalidad lo que el riesgo implica, los tipos de riesgo que deben ser identificados, especialmente los de integridad, y la pertinencia de las medidas de control, seguimiento y monitoreo.

Resulta también necesario mejorar la información y evidencia sobre integridad en las contrataciones para la toma de decisiones sobre reforma y mejora del sistema. Las respuestas al cuestionario de la OCDE sobre contrataciones ponen de manifiesto un hecho relevante: ninguna de las dependencias y entidades consultadas ha detectado actos irregulares en compras públicas entre los años 2016 y 2018. Es decir, a pesar de que el Estado de México cuenta con la LCPEMyM, la cual ordena y regula el proceso de contrataciones públicas, asigna responsabilidades de gestión, interpretación y control, establece explícitamente prohibiciones e incompatibilidades, y lleva a cabo anualmente miles de operaciones de compra, no cuenta con registros de haber detectado irregularidades de integridad, como las referidas en el Artículo 87 de la LCPEMyM, en ese periodo de tiempo, por parte de las dependencias y entidades públicas, incluyendo la Secretaría de Finanzas.

La experiencia internacional muestra que las irregularidades como el fraude y la corrupción son un hecho común en las contrataciones públicas, y que su alcance dependerá de las prácticas del mercado, la cultura de valores, la legalidad y la fortaleza institucional de las organizaciones públicas. De hecho, la OCDE encontró que 57% de los casos de soborno internacional identificados entre febrero de 1999 y junio de 2014 en países signatarios de la *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales* estaban relacionados con la obtención de contratos públicos (OECD, 2014). El Estado de México favorecería su toma de decisiones si efectuara una evaluación independiente y específica de los riesgos de fraude y corrupción en las contrataciones públicas, atendiendo las características del mercado, la cultura organizacional del gobierno del Estado y las capacidades institucionales, para detectar oportunidades de mejora.

Una medida adicional de alto impacto es establecer una coordinación más estrecha de las actividades de control, análisis e intercambio de información sobre contrataciones entre la SECOGEM, el OSFEM, la SFP y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), de manera que puedan efectuarse planes articulados de control, aprovechar recursos de capacitación y compartir información sobre control y riesgos en contrataciones públicas. Esto podría requerir la celebración de convenios de colaboración para el intercambio de información sobre contrataciones entre la SECOGEM, la ASF, la SFP y el OSFEM.

4.6.4. El Gobierno del Estado de México debería promover la apropiación del control por los servidores públicos y el uso adecuado de la función de auditoría, adoptando el modelo de las tres líneas de defensa

De acuerdo con las entrevistas realizadas en la visita *in situ* sobre el sistema de control en el Estado de México, en las dependencias y organismos auxiliares, se produce una paulatina, aunque aún insuficiente, apropiación de la tarea de control por parte del personal y los directivos responsables de la gestión. Los titulares y altos niveles gerenciales estarían pasando —en diverso grado— de una concepción del control radicada en los OICs, donde estos órganos tienen la responsabilidad central o única de utilizar las herramientas para el control, a una en que los administradores asumen las responsabilidades del control. Al mismo tiempo, muchos funcionarios responsables de áreas misionales carecen de un acercamiento técnico a los riesgos y no son conscientes de la importancia de identificarlos oportunamente. Por otra parte, persiste una actitud de autocensura en los servidores públicos para reconocer situaciones adversas en sus áreas de trabajo, lo que aumenta la dificultad para advertir errores, ineficiencias e irregularidades. El control interno es una función inherente de la gestión y la dirección de las organizaciones, por lo que el Estado de México fortalecería su gestión mejorando la apropiación del control por los directivos y personal de las dependencias y entidades.

Otro aspecto del problema es la activa participación que tienen los OICs en la gestión del control de los procedimientos de contratación, lo que constituye un factor que puede afectar su imparcialidad en su función de auditoría interna. Resultaría conveniente asegurar que los OICs no realicen labores propias de la línea de gestión, ni aquellas que son propias de las unidades que deben implementar el sistema de control interno, como son las unidades de contrataciones o la DGRM. Una manera de hacerlo es disminuyendo sus actuaciones en gestiones potencialmente auditables, como son los procesos de compra, supervisión e inspección. En tal sentido, podría evaluarse la conveniencia de reformar o aclarar el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, que entrega a la Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control la supervisión de la ejecución de los procedimientos de contratación pública. La supervisión es una labor propia de jefaturas de línea, y debe ser llevada a cabo por tales jefaturas, sistemas o mecanismos de control, de manera que las gerencias y jefaturas sean responsables y rindan cuentas de la labor de control propia de sus cargos. Asimismo, sería conveniente reducir o eliminar la actuación de los OIC en acciones de verificación que se alejen de la naturaleza independiente de la auditoría, como podrían ser las denominadas Inspecciones, especialmente cuando recaigan sobre procedimientos de contratación.

Además, no debe perderse de vista que los OICs, al participar en los comités y juntas a lo largo del proceso de contratación, forman parte directamente de gestiones del proceso, efectuando un control en la primera línea. Este tipo de participación directa no es propia de unidades que llevan a cabo labores de investigación, sanción y, menos aún, de auditoría, ya que genera condiciones que le restarían imparcialidad en la ejecución de sus labores propias, especialmente en el caso de las auditorías internas. De acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas, la auditoría interna se caracteriza por ser una unidad asesora, ubicada al más alto nivel, independiente de la primera línea, que emite juicios imparciales basados en técnicas de auditoría. Sus tareas deben permanecer ajenas a todo conflicto potencial de intereses; asimismo, participar como OICs en diferentes fases de los procesos de compra les genera condiciones de menor imparcialidad en caso de que deban investigar, tramitar procedimientos sancionatorios, y especialmente, al auditar. En este sentido, tendrían que revisarse los Artículos 43 y 44 del Reglamento de la LCPemyM que establecen la participación del representante del órgano de control correspondiente en los Comités de Adquisiciones y Servicios.

La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (*International Organization of Supreme Audit Institutions*, INTOSAI) acordó normas internacionales de las entidades fiscalizadoras superiores y en la ISSAI 1 (*International Standards of Supreme Audit Institutions*) aprobó criterios para las normas de auditoría enfocadas en defender la independencia en la auditoría externa de la administración

pública. Si bien tales criterios, contenidos en la Declaración de Lima, están dirigidos a garantizar una mayor independencia de los órganos públicos de control externo, sus normas son igualmente válidas para promover la independencia de la función de auditoría interna respecto de los administradores. De acuerdo con la ISSAI 10, sobre independencia de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), estas “no deben participar, ni dar la impresión de participar, en ningún aspecto, de la gestión de las organizaciones que auditan” y, además, “deben asegurar que su personal no desarrolle una relación demasiado estrecha con las organizaciones que audita, de modo de ser y parecer objetivas.” En este mismo sentido, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, órgano asesor del presidente de la República en Chile, ha dispuesto que “para garantizar la objetividad, los auditores internos no deben involucrarse o participar en actividades de línea, tomar decisiones de dirección en la entidad, o realizar cualquier actividad que resulte en un real o potencial conflicto de intereses a la hora de dar opiniones y recomendaciones” (Documento Técnico N°101, Estructura y Funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna de Gobierno y Coordinación con el CAIGG, CAIGG, 2018).

De hecho, la problemática también se deriva de lo expuesto en el Artículo 36 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, que establece que “las dependencias y organismos auxiliares proveerán, en sus respectivos ámbitos de competencia, y con apego a sus presupuestos, los recursos que requieran los OICs para el cumplimiento de sus funciones”. Esto va en contra del principio de autonomía financiera y administrativa establecido en el ISSAI 10.

El Modelo de las Tres Líneas de Defensa es una herramienta reconocidamente valiosa para mejorar la organización del control. Su adaptabilidad a las características de cada organización lo hacen fácilmente comprensible y aplicable en distintos contextos. De acuerdo con este modelo, se necesitan tres grupos separados (o líneas de defensa) dentro de la organización para gestionar eficazmente el riesgo y el control, donde el consejo de administración y la alta dirección dan las guías y orientaciones. La gráfica siguiente explica la separación de tareas en los diferentes niveles de gestión y control.

Gráfica 4.10. El Modelo de las Tres Líneas de Defensa



Recuadro 4.16. El Modelo de las Tres Líneas de Defensa

El modelo ayuda a mejorar la comprensión de la gestión de riesgo y control al definir las funciones y responsabilidades. El principal concepto del modelo es que bajo la supervisión y guía de la alta dirección y del consejo de administración, se necesitan tres grupos separados (o líneas de defensa) dentro de la organización para gestionar eficazmente el riesgo y el control.

Las responsabilidades de cada uno de los grupos (o “líneas”) son:

1. Aduñarse y gestionar el riesgo y el control (gerencia operativa de primera línea).
2. Supervisar el riesgo y el control en apoyo de la gestión (la dirección implementa las funciones de riesgo, control y cumplimiento).
3. Proporcionar aseguramiento independiente al consejo de administración y a la alta dirección en relación con la eficacia de la gestión del riesgo y del control (auditoría interna).

Cada una de las tres líneas tiene una función distinta dentro del marco general de gobierno de la organización. Cuando cada una cumple con su rol asignado de forma eficaz, aumenta la probabilidad de que la organización tenga éxito en su tarea de alcanzar objetivos generales.

Todos los miembros de una organización tienen algo de responsabilidad en el control interno, pero para ayudar a garantizar que se realicen las tareas esenciales como fueron diseñadas, el modelo aporta claridad sobre las funciones y las responsabilidades específicas. Cuando una organización ha estructurado adecuadamente las tres líneas, y estas funcionan con eficacia, no debería haber vacíos en la cobertura, ni duplicación innecesaria de esfuerzos y, por tanto, se obtiene mayor probabilidad de que el riesgo y el control se gestionen eficazmente. El consejo de administración tendrá más oportunidades para recibir información objetiva en relación con los riesgos más significativos de la organización y, además, sobre la manera en que la dirección está respondiendo a esos riesgos.

Las funciones dentro de cada una de las líneas de defensa variarán entre una organización y otra, y algunas funciones podrían estar unidas o divididas entre las líneas de defensa. Por ejemplo, en algunas organizaciones, partes de una función de cumplimiento, en la segunda línea, podrían participar en el diseño de los controles para la primera línea, mientras que otras partes de la segunda línea podrían centrarse principalmente en la supervisión de estos controles.

En general, en las dependencias y organismos auxiliares del Estado de México se desconoce técnicamente el modelo de las tres líneas de defensa, sin embargo, los auditores comprenden la necesidad de una separación de roles y buscan aportar a la búsqueda de apropiación del control en la primera y segunda líneas de defensa. En el Estado de México, la primera línea de defensa debería estar constituida por los servidores públicos y áreas que gestionan directamente las operaciones de contratación en cada una de las dependencias y organismos auxiliares. Son estos funcionarios quienes deberían apropiarse del riesgo y contribuir a definir el diseño y la ejecución de los controles de la institución para responder a tales riesgos.

La segunda línea está concebida para respaldar a la dirección, aportando conocimientos, excelencia en procesos y supervisión de la gestión en conjunto con la primera línea, ayudando a garantizar la gestión eficaz del riesgo y control de las contrataciones. Sería conveniente que las funciones de la segunda línea de defensa en las dependencias y organismos auxiliares estén separadas de la primera, pero igualmente bajo el control y las guías de la dirección. La segunda línea debería consistir esencialmente en una función de supervisión o vigilancia respecto de las unidades que operan e intervienen en los procesos de contratación de la organización y que gestionan los riesgos.

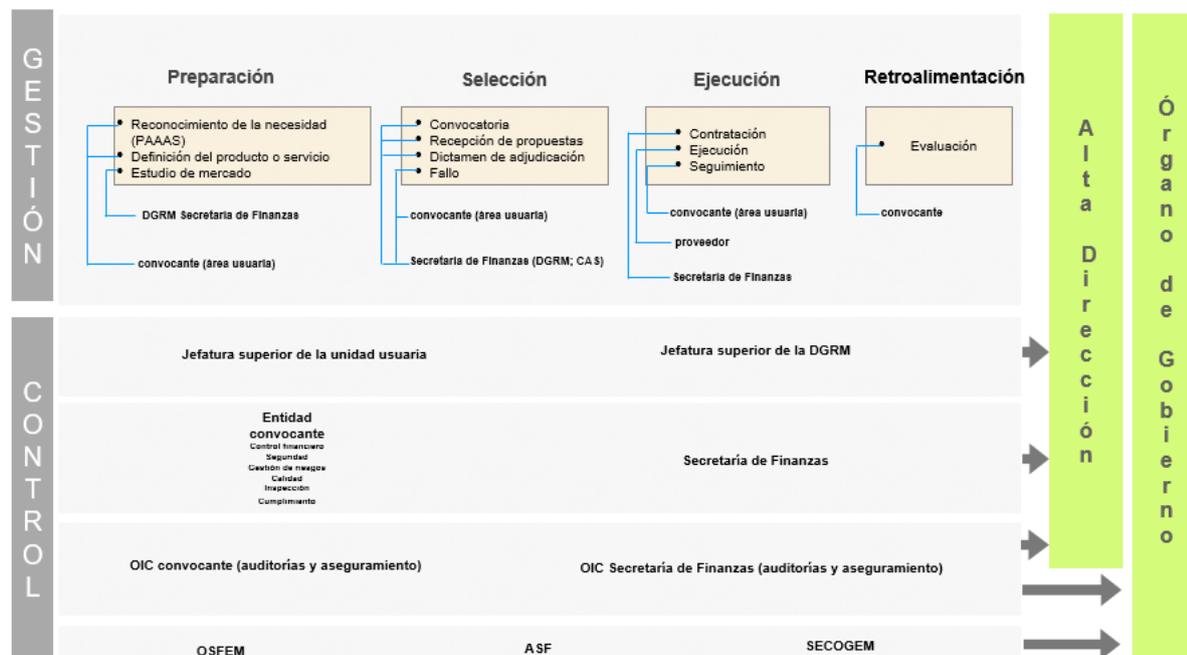
La tercera línea de defensa proporciona aseguramiento a la alta dirección y al consejo de administración, corroborando que los esfuerzos de la primera y la segunda líneas son consistentes con las expectativas. Por esto, la tercera línea de defensa no está concebida para realizar funciones de gestión, con el fin de proteger su objetividad e independencia de la organización. En las dependencias y organismos auxiliares del Estado de México, dicha tarea de aseguramiento debería ser claramente establecida como una función de los OICs, y en el nivel del ejecutivo estatal como una función de la SECOGEM. Son los OICs los que en su función de auditoría deben proveer aseguramiento al titular y al órgano de dirección de la eficacia de la gestión del riesgo en el proceso de contratación.

Junto con lo anterior, el Estado de México podría tomar algunas de las siguientes medidas para separar el rol de la auditoría interna del control ejercido en la primera línea, fortaleciendo la independencia de la auditoría interna y la apropiación de la primera línea:

- Reformar la normativa estatal incorporando disposiciones que establezcan obligaciones claras y procedimientos de control y verificación por parte de las jefaturas y unidades de las dependencias y entidades contratantes, y de la DGRM, cuando corresponda, respecto de la corrección jurídica, eficiencia y transparencia de los procesos de adquisiciones. Se trata de establecer obligaciones de control respecto a las cuales los servidores públicos rindan cuentas evitando la dispersión de responsabilidades;
- incorporar en las políticas de gestión de contrataciones dirigidas a las dependencias y entidades, recursos, mecanismos y capacitación para la mejora sistemática de la gestión de las contrataciones públicas y el análisis sistémico de los riesgos en las mismas, de manera que el personal responsable y las direcciones se apropien responsablemente de los procesos que les competen y de los resultados, pudiendo rendir cuentas de ello. La mirada sobre las contrataciones debería migrar desde la visión administrativa hacia una cultura de evaluación permanente de la gestión, utilizando diversos niveles de análisis, desde los dirigidos a evaluar procedimientos individuales de contratación, conjuntos de procedimientos, y todo el universo de las contrataciones de cada sector, a manera de asociarlos a los resultados esperados, la rendición de cuentas y la satisfacción ciudadana;
- fortalecer las acciones de control y evaluación que lleva a cabo la SECOGEM y los OICs aplicando técnicas y procedimientos de auditoría enfocadas a las áreas de riesgo proclives a corrupción, incorporando técnicas de auditoría de la gestión basadas en riesgo y aportando recomendaciones estratégicas para la toma de decisiones sobre la mejora del sistema. Estas medidas deberían estar en consonancia con la política de gestión de contrataciones, e incorporar recursos, mecanismos y capacitación para una mejora sistemática de la auditoría que efectúen los OICs a los procedimientos y al proceso de contrataciones.
- identificar claramente las funciones y responsabilidades de operación, supervisión y auditoría de los procesos de contratación en cada dependencia y entidad. Esto con los objetivos de definir, separar y coordinar las tareas del proceso de contratación, comunicar las expectativas de la dirección y los mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas en cada nivel. Para esto, el Estado de México podría tomar en cuenta el modelo de las Tres Líneas de Defensa en el diseño de la normativa, políticas y prácticas de contratación, con especial énfasis en fortalecer el control interno y el rol asesor e independiente de la auditoría interna.

La siguiente gráfica muestra la manera en que se relacionan y distinguen las diversas funciones del control bajo el esquema del Modelo de las Tres Líneas de Defensa:

Gráfica 4.11. Control de los procedimientos de contratación bajo el modelo de las Tres Líneas de Defensa



4.6.5. El gobierno del Estado de México debería aprovechar las oportunidades que brinda el uso masivo de datos y la tecnología para aumentar la eficacia del control

Como se puede observar en la Gráfica 4.11, el sistema de contrataciones del Estado de México cuenta con actores institucionales que gestionan los procedimientos de contratación (instituciones contratantes y la DGRM, especialmente), y con actores institucionales de control (SECOGEM y los OICs, principalmente). De acuerdo a la LCPemyM, corresponde al ejecutivo del estado, a través de la SECOGEM, la vigilancia de la aplicación de la ley de contrataciones. También tiene a su cargo el control y vigilancia de los actos relativos a la planeación, programación, presupuesto, ejecución y control de la adquisición, enajenación, arrendamiento de bienes y la contratación de servicios en los ayuntamientos, cuando estos se realicen con cargo total o parcial a fondos del gobierno estatal. Por su parte, la Secretaría de Finanzas debe publicar la información referente a los procedimientos de adquisición centralizada del gobierno del estado, de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

Sin embargo, los OICs y la SECOGEM no cuentan con acceso a datos, sistemas y tecnologías que les faciliten desempeñar apropiadamente las labores de control genérico que la LCPemyM les asigna. La Secretaría de Finanzas podría dotarse de recursos para el diseño, desarrollo e implementación de herramientas tecnológicas que, por ejemplo, automaticen procesos de verificación del cumplimiento de requisitos de los oferentes, así como de verificación de prohibiciones, inhabilitaciones e incompatibilidades en las contrataciones, incluyendo la alerta sobre potenciales conflictos de intereses. El OIC de Finanzas y SECOGEM podrían ver fortalecida su capacidad de verificación, análisis y auditoría con el pleno acceso a los registros y bases de datos de contrataciones públicas. La SECOGEM podría, con el apoyo de tecnologías de análisis de bases de datos y minería de datos, realizar evaluaciones amplias, análisis de relaciones y correlaciones, e identificación de patrones relevantes en miles de procedimientos de contratación que levanten banderas de alerta sobre desviaciones y, eventualmente, irregularidades. Una medida de este tipo fortalecería las capacidades de las Secretarías de Finanzas y de la Contraloría para controlar los procesos de contratación, a la vez que liberaría recursos humanos para efectuar auditorías

basadas en riesgos sobre operaciones y procesos estratégicos de compra. Tomar una medida de este tipo liberaría a la SECOGEM de una carga de control directo sobre operaciones y fortalecería su capacidad de alerta y análisis estratégico.

Al mismo tiempo, el gobierno del Estado de México podría fortalecer el control de los procedimientos de contratación con la creación de mecanismos automatizados de verificación de prohibiciones, inhabilitaciones e incompatibilidades en las contrataciones, como las listadas en el artículo 74 de la LCPEMyM. Quitando el Registro de Proveedores Sancionados, cuya información es limitada, como se ha señalado anteriormente, las dependencias y entidades del Estado de México no cuentan con mecanismos que identifiquen de manera inmediata y automatizada la ocurrencia de causales de prohibición de recibir propuestas y celebrar contratos, como son la participación de proveedores morosos, que hayan celebrado contratos en contravención a la ley, que tengan entre sus socios a servidores públicos que participen en peritajes relacionados al proceso de contratación, o a quienes se les haya impuesto responsabilidad administrativa resarcitoria.

Si bien puede revisarse el Registro de Proveedores Sancionados, este chequeo tiene que realizarse manualmente y solo encontrará a los proveedores que efectivamente hayan sido sancionados, pero no información sobre su desempeño. Las funciones de control de este tipo de prohibiciones, inhabilitaciones e incompatibilidades deberían estar asignadas a las instituciones convocantes/contratantes, que se beneficiarían de registros y sistemas automatizados. La labor de los OICs, por su parte, debería consistir en asegurar la confiabilidad y oportunidad de tales sistemas.

Si bien existen mecanismos normativos y formales para evitar la contratación de proveedores con quienes hay causales de impedimento, esto no significa que funcionen efectivamente. Por ejemplo, en algunos de los casos señalados en la LCPEMyM, existen mecanismos de registro o publicidad de sanciones, pero no están articulados para advertir en su momento a los encargados de la gestión del proceso de compra o a la entidad contratante que se encuentran frente a un oferente o proveedor con quien está prohibido realizar contratos. Si bien, como ya se señaló, existe el Registro de Empresas y/o Personas Físicas Objetadas y Sancionadas, en el que las autoridades contratantes y los órganos de control interno registran a los proveedores, contratistas y prestadores de servicios que incurren en irregularidades derivadas de los contratos que celebren con las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo Estatal, así como con los gobiernos municipales, y se difunde en el boletín respectivo, no existe un enlace directo y una aplicación que identifique automáticamente a los proponentes que puedan encontrarse registrados en las bases de datos acumuladas y actualizadas.

Otro ejemplo similar ocurriría con las responsabilidades administrativas resarcitorias, ya que la SECOGEM, a través de la Dirección General de Responsabilidades Administrativas, administra el Sistema Integral de Responsabilidades (SIR), en el que las autoridades sancionadoras (Dirección General de Responsabilidades Administrativas y los Órganos Internos de Control) registran las responsabilidades administrativas resarcitorias impuestas a los particulares. La SECOGEM ha advertido en respuesta al cuestionario de la OCDE que no está contemplado este tipo de mecanismos automatizados en las normas legales más importantes sobre la materia, como son las leyes sobre el sistema nacional y estatal anticorrupción, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado, el Código Administrativo y la LCPEMyM.

En resumen, y de acuerdo con las respuestas al cuestionario de la OCDE sobre las incompatibilidades y prohibiciones del artículo 74 de la LCPEMyM, se deduce que:

- Existen sistemas de información que permiten conocer, ya sea por la SECOGEM o la Secretaría de Finanzas, situaciones de incompatibilidad o prohibición de proveedores, como es el Registro de Proveedores Sancionados y el SIR;
- También, algunas unidades cuentan con información útil que permite verificar la existencia de otras prohibiciones e incompatibilidades, pero que no es de conocimiento público, o se accede mediante claves de ingreso limitado a ciertas unidades organizacionales;

- en todo caso, la mayor parte de esta información no está interconectada y no es de libre acceso por cualquier unidad contratante; y
- existen incompatibilidades y prohibiciones que no cuentan con medios para su verificación, como es el caso de los proveedores que hayan incurrido en uso indebido de información privilegiada o cuyo desempeño haya sido deficiente, sin necesariamente llegar a incurrir en una sanción.

La incorporación de tecnologías de *big data* y automatización de operaciones permitiría a los encargados del proceso de compra, y paralelamente a los OICs, contar en tiempo real con la verificación de la mayor parte de estas prohibiciones, tanto al recibir las ofertas como al momento de celebrar los contratos. Una aplicación tecnológica haría la labor de consultar los listados actualizados del Registro de Proveedores Sancionados y el SIR, así como las demás bases de datos que deberían operar de manera actualizada, vinculadas con los registros existentes sobre empresas que se encuentren en quiebra, o que tengan entre sus socios a servidores públicos, personas que estén inhabilitadas y participan en análisis, peritajes y otras actividades relacionadas al proceso de contratación. Estas herramientas simplificarían las tareas de revisión y control en la línea del proceso, y podrían ser accesibles simultáneamente para la Secretaría de Finanzas, SECOGEM y las entidades contratantes facilitando el control de cada operación de contratación y permitiendo una gestión estratégica de proveedores con medidas de prevención y gestión de riesgos.

De la misma manera, el Estado de México podría verse beneficiado al incorporar herramientas de *big data*, destinadas en especial a alertar tempranamente de riesgos o situaciones anómalas en los procedimientos de contratación como, por ejemplo, el fraccionamiento de contratos o la sobre-utilización del mecanismo de invitación restringida. La mayor parte de las dependencias y entidades del Estado de México, incluyendo la Secretaría de Finanzas, no cuentan con sistemas que alerten sobre el abuso de mecanismos excepcionales (no competitivos) de contratación, la concentración de contratos en proporcionalmente pocos oferentes, o la existencia de patrones anómalos de oferta, contratación, modificación y ejecución de contratos.

Si bien COMPRAMEX publica información sobre operaciones individuales de contratación, esta información no incluye el acceso libre y completo a las bases de datos de proveedores y operaciones, a manera de facilitar el análisis de conjuntos masivos de datos sobre adquisición de bienes, contratación de servicios y enajenaciones, limitando así las posibilidades de escrutinio interno y de control ciudadano. De igual forma, COMPRAMEX carece de información simplificada y transparente en materia de obra pública y servicios relacionados con la misma.

Las herramientas de *big data* deberían estar en manos de unidades de la Secretaría de Finanzas distintas de la DGRM, y de SECOGEM, que deberían tener acceso irrestricto a las bases de datos del sistema de compras, incluyendo el seguimiento financiero de los pagos a proveedores para integrar bases de datos en sistemas diseñados para levantar banderas rojas ante situaciones de riesgo en conjuntos masivos de operaciones de contratación y contratos en ejecución. Las auditorías llevadas a cabo por los OICs en las distintas dependencias y entidades, incluyendo el OIC de Finanzas, podrían concentrar recursos en procesos de compra de alto riesgo, haciendo uso más estratégico de sus recursos de control.

Propuestas de acción

El Estado de México ha promovido las reformas para establecer su sistema anticorrupción local, con base en el mandato del Sistema Nacional Anticorrupción. Como parte de estos esfuerzos, la SECOGEM está implementando varias iniciativas para incorporar la integridad en la administración pública del estado, incluyendo algunas orientadas específicamente a funcionarios de contratación. El Protocolo, en conjunto con los Comités de Ética y los códigos de ética y conducta, son avances en la dirección correcta. Sin embargo, el Estado de México tiene la oportunidad de evitar algunos de los defectos en los que incurrieron el gobierno federal y otras entidades federativas. Además, el Estado de México puede hacer mucho más para involucrar a los actores externos, como la comunidad empresarial y la sociedad civil, en sus estrategias de integridad. Las siguientes recomendaciones buscan coadyuvar en la creación de una cultura de integridad, particularmente dentro de la comunidad de contratación pública.

Marco de política pública para propiciar la integridad en la contratación pública

El Estado de México, en conjunto con las instituciones pertinentes, podría equilibrar el enfoque basado en reglas de algunas disposiciones, tales como el Protocolo para servidores públicos que intervienen en la contratación pública, mediante el reconocimiento de los límites del control excesivo y promoviendo el razonamiento ético por parte de funcionarios de contratación.

Gestión de conflictos de interés por parte de practicantes de la contratación pública

El Estado de México debe desarrollar su marco para la gestión de conflictos de interés con una definición compartida (que incluya conflictos de interés reales, aparentes y potenciales), ilustrando situaciones prácticas en procesos de contratación pública (es decir, puerta revolvete, regalos) y cómo se pueden solucionar, y mediante la capacitación sistemática de funcionarios de contratación.

Rendición de cuentas y monitoreo sobre las sanciones a proveedores

La SECOGEM podría dar mayor visibilidad al registro de las empresas sancionadas creando un vínculo desde su sitio web, así como ampliar sus funcionalidades para que los funcionarios de contratación puedan utilizar la información que contiene para la toma de decisiones.

Involucramiento del sector privado y la sociedad civil para fortalecer la integridad en la función de contratación

El gobierno del Estado de México debería asociarse con la comunidad empresarial para desarrollar y promover una agenda de integridad empresarial, particularmente al momento de participar en actividades de contratación.

El gobierno del Estado de México podría promover otras medidas para fomentar la integridad empresarial a lo largo del ciclo de contratación pública, como pactos de integridad, cláusulas anticorrupción en contratos y transparencia de la cadena de suministro.

La SECOGEM debería promover el proceso de reforma del Programa de Testigos Sociales aplicado en el Estado de México para fortalecer la independencia, conocimiento y un mayor involucramiento de los testigos sociales a lo largo del ciclo de contratación y en diferentes modalidades, más allá de las licitaciones públicas.

El Estado de México debe explorar mecanismos alternativos para el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de contratación, particularmente para obras públicas, tales como monitores de integridad, contratos sociales y marcos de participación social.

Sistema de revisión, impugnación y remedio

El Estado de México debe hacer que los procedimientos de impugnación sean más accesibles para los licitantes con la aceptación de la presentación electrónica de inconformidades e incluyendo la información necesaria en los documentos de licitación (bases de licitación, contratos).

El Estado de México podría explorar mecanismos no adversariales de solución de controversias, como la conciliación, la mediación y el arbitraje, con el propósito de brindar alternativas de revisión que sean menos costosas y pesadas que las impugnaciones jurídicas.

Gestión de riesgos y control interno para identificar y mitigar riesgos de integridad en las contrataciones públicas

El gobierno del Estado de México debe ir más allá del mero cumplimiento en sus tareas de control interno e implementar herramientas específicas para identificar y mitigar riesgos de corrupción y fraude.

El gobierno del Estado de México debe profundizar y avanzar en la implementación de los sistemas de control interno institucionales, especialmente de las áreas asociadas a la contratación pública.

Facilitar la formación de una cultura de riesgos y aportar recursos técnicos para identificar riesgos de integridad ayudaría al gobierno del Estado de México a prevenir y rendir cuentas de manera más satisfactoria en las contrataciones públicas.

El gobierno del Estado de México debería promover la apropiación del control por parte de los servidores públicos y el uso adecuado de la función de auditoría, adoptando el Modelo de las Tres Líneas de Defensa en toda la administración.

El gobierno del Estado de México debería aprovechar las oportunidades que brinda el uso masivo de datos y la tecnología para aumentar la eficacia del control.

Referencias

- Hjelmeng, E. (2014), *Debarment in Public Procurement Rationales and Realization*, [13]
http://www.researchgate.net/publication/265550163_Debarment_in_Public_Procurement_Rationales_and_Realization.
- INEGI (2017), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, [5]
<https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=5724>.
- New Zealand Government Procurement Branch (2015), *Constructive Market Engagement: A guide to engaging effectively with suppliers*, [8]
<http://www.procurement.govt.nz>.
- OECD (2019), *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [11]
<https://dx.doi.org/10.1787/1de41738-en>.
- OECD (2018), *Public Procurement in Nuevo León, Mexico: Promoting Efficiency through Centralisation and Professionalisation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [7]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264288225-en>.
- OECD (2018), *Second Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security (IMSS): Reshaping Strategies for Better Healthcare*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [4]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264190191-en>.

- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, [3]
https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a stronger stance against corruption*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264273207-en>. [6]
- OECD (2017), *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [16]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264278905-en>.
- OECD (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*. [1]
- OECD (2015), *Effective delivery of large infrastructure projects: The case of the New International Airport of Mexico City*, OECD Publishing, [14]
<https://doi.org/10.1787/9789264248335-en>.
- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, [2]
<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 28 May 2018).
- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris, [17]
<http://moz-extension://c463bc22-c2f8-4c62-8cec-970d7076b30b/enhanced-reader.html?openApp&pdf=https%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fgov%2Fpublic-procurement%2FOECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 13 February 2020).
- OECD (2014), *OECD Foreign Bribery Report: An analysis of the crime of bribery of foreign public officials*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264226616-en>. [18]
- OECD (2005), *Managing conflict of interest in the public sector: A toolkit*, OECD Publishing, [12]
<https://doi.org/10.1787/9789264018242-en>.
- OECD (2004), *Managing conflict of interest in the public service: OECD Guidelines and country experiences*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264104938-en>. [10]
- SFP and USAID (2018), *Evolución y Retos de la Figura del Testigo Social*, [15]
<https://www.gob.mx/sfp/documentos/evolucion-y-retos-de-la-figura-del-testigo-social>.
- The State of Queensland (2019), *Probity and Integrity in Procurement*, [9]
https://www.hpw.qld.gov.au/_data/assets/pdf_file/0016/3337/probityintegrityprocurement.pdf

Notas

¹ Cabe destacar que el procedimiento administrativo resarcitorio se regula de conformidad con la abrogada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

² La Unidad de Medida y Actualización (UMA) es la referencia económica en pesos mexicanos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. Por ejemplo, durante 2018, el valor diario promedio de la UMA era de MXN 80.60 (aproximadamente USD 4).

³ De acuerdo con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), las adquisiciones de bienes y servicios por un valor mayor a 5 millones de UMAs (aproximadamente MXN 400 millones) obligatoriamente deben ser observadas por un testigo social. Asimismo, de acuerdo con la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), las contrataciones de obras públicas y servicios relacionados por más de 10 millones de UMAs (aproximadamente MXN 800 millones) también deben ir acompañadas de un testigo social.

⁴ De hecho, los municipios realizan sus propias contrataciones públicas, con independencia del origen de los recursos, es decir, sean recursos federales, estatales o municipales.

5

Fomentar la eficiencia en todo el ciclo de contratación pública

Considerando el volumen significativo de operaciones que la contratación pública representa para el Estado de México, en este capítulo se identifican las oportunidades para fomentar la eficiencia a lo largo del ciclo de contratación, no solo desde una perspectiva del marco normativo, sino también al observar las prácticas de las entidades públicas. La eficiencia del sistema se ve limitada por varios obstáculos a la competencia y la participación de proveedores en la contratación pública. Un enfoque de calidad en la etapa de adjudicación de contratos también incrementaría el valor por el dinero. En este capítulo se aborda la manera en que el Estado de México podría hacer mejor uso de las oportunidades que surgen de la contratación pública estratégica para apoyar sus objetivos de política pública. Este capítulo concluye con recomendaciones para mejorar la eficiencia del sistema de contratación pública.

Desde 2015, el gobierno del Estado de México ha venido reformando la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios (LCPEMyM) con el objetivo de mejorar la eficiencia general de la contratación pública. Parte de los esfuerzos de la reforma se han enfocado en la simplificación de los procesos de contratación y la introducción de una plataforma para realizar el procedimiento de manera electrónica. Estas reformas han encaminado al Estado de México hacia niveles superiores de transparencia y eficiencia en el proceso de contratación.

Mientras que, en años recientes, la eficiencia ha estado en el centro de los esfuerzos de reforma, el Estado de México aún tiene oportunidades importantes para hacer más eficiente su sistema de contratación. De hecho, la eficiencia es un elemento relevante en todos los aspectos de la contratación pública, desde el marco jurídico y de política pública, hasta las prácticas diarias de los funcionarios de contratación. La *Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública* subraya la optimización de la eficiencia en todas las fases del ciclo de contratación pública. Con base en esta recomendación como principio rector, en este capítulo se lleva a cabo una evaluación del sistema de contratación del Estado de México, teniendo en cuenta el nivel de eficiencia de las prácticas actuales de contratación pública.

De manera específica, en este capítulo se recalcan los aspectos del marco jurídico y de política pública que tienen un impacto en la eficiencia. Es decir, que se exploran los temas relacionados con los supuestos de excepción a licitación pública y obstáculos a los que se enfrentan los proveedores extranjeros al momento de acceder a los mercados de contratación pública en el Estado de México.

Asimismo, se analizan las dimensiones relacionadas con la eficiencia a lo largo del ciclo de contratación, identificando oportunidades para mejorarla en diferentes etapas clave, desde el análisis de mercado hasta la adjudicación de contratos. La competencia es un elemento esencial que se contempla en este capítulo, dada la importancia de las licitaciones competitivas como forma de lograr un mayor valor por el dinero. También se abordan las prácticas de análisis e involucramiento con los mercados como eje impulsor de mayores niveles de eficiencia. Además, ir más allá del precio como criterio único durante la evaluación de licitaciones es una dimensión crucial para que el proceso de contratación en general sea eficiente.

Finalmente, se recalca la importancia de un enfoque estratégico de contratación pública para coadyuvar en las metas de política pública pertinentes en el Estado de México, tales como promover a las pymes locales y la contratación sustentable.

5.1. Un marco jurídico y de política pública conducente a la eficiencia en el sistema de contratación pública

La eficiencia está asociada a la implementación de procesos robustos de contratación que generen ahorros y valor por el dinero. El concepto de eficiencia se entiende ampliamente y engloba el marco jurídico y de política pública de la contratación. De hecho, el establecimiento de un marco jurídico y de política pública es esencial para fomentarla a lo largo del proceso de contratación. Es decir, el marco jurídico define las estipulaciones respecto al uso de procedimientos competitivos, apertura, transparencia y acceso a licitaciones públicas que contribuyen a la eficiencia de los procedimientos. Es esencial asegurar que esta se vea reflejada en el marco de contratación del Estado de México para lograr el objetivo general de brindar valor por el dinero a los ciudadanos. En la siguiente sección se abordan las áreas del marco jurídico que pueden fomentar aún más la eficiencia en el Estado de México.

Recuadro 5.1. Opciones para aumentar la eficiencia de acuerdo con la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública

El Consejo:

VII. RECOMIENDA que los adherentes desarrollen procedimientos que, satisfaciendo las necesidades de la administración pública y de los ciudadanos, impulsen la **eficiencia** a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública.

A tal fin, los adherentes deberán:

i. Simplificar el sistema de contratación pública y su marco institucional. Los adherentes deberán evaluar los actuales procedimientos e instituciones para identificar las duplicidades funcionales, ámbitos de ineficacia y otros elementos ineficientes. A continuación, y en la medida de lo posible, deberá desarrollarse, en torno a procesos de contratación y flujos de trabajo eficaces y eficientes, un sistema de contratación pública orientado al servicio, con el fin de reducir la carga administrativa y los costos de este capítulo, mediante, por ejemplo, servicios compartidos.

ii. Implantar procedimientos técnicos adecuados que satisfagan eficientemente las necesidades de los destinatarios. Los adherentes deberán adoptar medidas encaminadas a asegurar que los resultados de los procesos de contratación satisfacen las necesidades de los administrados, por ejemplo, elaborando unas especificaciones técnicas adecuadas, estableciendo unos criterios apropiados de adjudicación de contratos, garantizando que los evaluadores de propuestas poseen los adecuados conocimientos técnicos, y asegurándose de que, tras la adjudicación de los contratos, se dispone de los recursos y conocimientos necesarios para la gestión de los mismos.

iii. Crear, y utilizar, instrumentos que mejoren los procedimientos de contratación pública, reduzcan las duplicidades y logren una mayor eficiencia, incluyéndose entre estos mecanismos la centralización de la contratación pública, los acuerdos marco, los catálogos electrónicos, la adquisición dinámica, las subastas electrónicas, las contrataciones compartidas y los contratos con opciones. La aplicación de estos instrumentos en los niveles subestatales de la administración, siempre que ello sea adecuado y factible, puede impulsar aún más la eficiencia.

Fuente: (OECD, 2015_[1]).

5.1.1. El marco jurídico estatal limita las licitaciones internacionales con repercusiones potenciales sobre la competencia

Como se abordó en el Capítulo 1, las actividades de contratación pública en el Estado de México están reguladas mediante diferentes marcos jurídicos, dependiendo si aplican fondos federales o estatales. Como regla general, si las actividades de contratación están financiadas con recursos federales, la ley aplicable es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público¹ y su Reglamento.² Por el contrario, si se están utilizando recursos locales para el proceso de contratación, se debe seguir el marco jurídico de contrataciones públicas del Estado de México.

Tanto el marco jurídico federal como el estatal establecen que existen dos diferentes tipos de licitación, dependiendo de la nacionalidad de los licitantes. Si el licitante es una persona moral mexicana, la licitación se considera como nacional; por otro lado, si el licitante es una empresa extranjera, la licitación se considera internacional.

En el Estado de México, la LCPEMyM restringe las licitaciones internacionales para bienes y servicios. Las licitaciones internacionales están permitidas únicamente cuando el bien o servicio no está disponible dentro del país o cuando los tratados internacionales lo hacen obligatorio.³

A nivel federal se aplican restricciones similares para proveedores internacionales. Es decir, la ley federal sobre adquisiciones distingue entre dos tipos de licitaciones internacionales, de las cuales la primera está cubierta por tratados internacionales. Un ejemplo es el Tratado de Libre Comercio suscrito entre la Unión Europea y México, que establece la apertura del mercado federal de México a proveedores extranjeros (véase el Recuadro 5.2). El segundo tipo es la llamada licitación internacional abierta, en la que pueden participar tanto proveedores nacionales como extranjeros en los procesos. Este tipo de licitación solo puede ser convocada si la licitación nacional ha sido declarada desierta o si está ligada a estipulaciones específicas con respecto a créditos externos otorgados al gobierno federal.

La restricción al acceso de empresas extranjeras como política representa un diseño utilizado generalmente para favorecer a la economía nacional. Por cierto, el Plan de Desarrollo del Estado de México (2017-2023) enfatiza la contratación pública como una medida de fortalecimiento de los sectores empresarial y de servicios; se promueve que las autoridades contratantes implementen programas específicos para fomentar la participación de proveedores locales en los procesos de contratación del estado (Gobierno del Estado de México, 2018^[3]).

Sin embargo, las implicaciones de esta estipulación pueden ser de amplio alcance. Al restringir el acceso de empresas internacionales a licitaciones públicas, el Estado de México está limitando la competencia en sus propios mercados de contratación, con potenciales repercusiones sobre el valor por dinero o el uso eficiente de recursos. Como se mencionó en el Capítulo 3 sobre la centralización, con frecuencia, la participación por contratos públicos es baja, lo que significa que los proveedores no se enfrentan a una presión competitiva para brindar valor por el dinero.

Durante la misión de investigación, servidores públicos del gobierno del estado plantearon, ante los expertos de la OCDE, que se llevan a cabo pocas licitaciones internacionales, si no es que ninguna, con recursos del estado. Esto recalca que la competencia actual en las licitaciones del Estado de México sucede principalmente en el mercado local, evitando una competencia potencial desde el extranjero.

Dado que las autoridades contratantes no pueden ir más allá de lo establecido en la ley, debe considerarse una reforma del marco normativo para dar mayor flexibilidad en relación con licitaciones internacionales, lo que podría ayudar a incrementar el número de proveedores y, al mismo tiempo, mejorar la competencia.

Otros estados en México, de acuerdo con sus respectivos marcos legales, han encontrado una estrategia más flexible y amigable para fomentar la competitividad en sus ciclos de contratación. Por ejemplo, tal y como lo establece la normatividad federal, el marco jurídico del estado de Nuevo León establece que se permiten licitaciones internacionales cuando una licitación nacional ha sido declarada desierta, o cuando así lo estipulan contratos financiados con créditos extranjeros otorgados al gobierno federal (Art. 29-III).⁴ A nivel internacional, muchos países han abierto sus mercados de contratación pública al comercio internacional mediante la suscripción al Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Sin embargo, México no es parte suscriptora de dicho Acuerdo.

Recuadro 5.2. Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea

Tratado actual UE-México

Uno de los principales objetivos de este tratado de libre comercio modernizado es el de tener una liberalización progresiva y recíproca de bienes y servicios entre México y los estados miembros de la Unión Europea.

Este tratado modernizado incluye un capítulo de contratación pública que establece la apertura del mercado federal de México a proveedores europeos. Dicho tratado permite que proveedores europeos participen en licitaciones en México y viceversa.

Siguientes pasos

El gobierno de México confirmó su compromiso de incluir a los estados en la cobertura del capítulo que se refiere a la Contratación Pública. El gobierno federal inició consultas con los estados de la república en enero de 2018. Esta acción busca cubrir entidades estatales, como las secretarías de obras públicas, movilidad/transporte, salud y/o educación.

Fuente: (Gobierno de México y Unión Europea, 2000_[2]).

Cabe hacer notar que un régimen menos restrictivo aplica para las licitaciones internacionales sobre obras públicas. De hecho, el Libro Decimosegundo del Código Administrativo del Estado de México, que establece las reglas de contratación para obra pública, estipula que las autoridades contratantes pueden permitir la participación de empresas extranjeras que cumplan con sus necesidades. Sin embargo, las autoridades contratantes deben primero comprobar en la investigación de mercado que ninguna empresa nacional es capaz de ejecutar las obras solicitadas.

5.1.2. El uso de excepciones a licitaciones públicas podría mermar aún más la competencia y la eficiencia

El marco jurídico del Estado de México dicta que todos los procesos de contratación deben ser públicos para fomentar la competencia. Este principio refleja una de las metas esenciales de la contratación pública: generar valor por el dinero. Sin embargo, el marco jurídico de contratación anticipa la posibilidad de hacer uso de ciertas excepciones a esta regla general. Es común contar con la característica de hacer excepciones a la obligación de llevar a cabo procesos competitivos de contratación. En efecto, el uso de procesos no competitivos (como la adjudicación directa) puede justificarse bajo circunstancias excepcionales; como cuando el tiempo es crucial, por ejemplo, en una situación de desastre natural se requiere a la administración pública que responda de manera inmediata y no puede darse el lujo de realizar un proceso completo de contratación.

La *Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública* (OECD, 2015_[4]) prevé la existencia de situaciones de excepción y establece que las reglas para la justificación y aprobación de dichas excepciones en procesos de contratación deben ser integrales y claras, como en los casos en que se limita la competencia. Además, la OCDE recomienda que los procesos competitivos (abiertos) sean el método estándar para llevar a cabo una contratación. Sugiere esto como una manera de fomentar eficiencias, combatir la corrupción, lograr precios justos y razonables, y asegurar resultados competitivos. Si existen circunstancias extraordinarias que ameriten restricciones a una licitación competitiva, estas excepciones deben ser limitadas, quedar predefinidas y tener una justificación adecuada. Asimismo, deben estar sujetas a una supervisión apropiada, tomando en cuenta el alto riesgo de corrupción.

El marco jurídico para bienes y servicios en el Estado de México establece la posibilidad de adjudicar un proceso de licitación mediante una situación de excepción. Específicamente, la ley prevé dos tipos de excepciones a una licitación pública: la invitación restringida y la adjudicación directa (Artículos 27 y 43 de la LCPEMyM). La invitación restringida se puede llevar a cabo bajo dos circunstancias. La primera, cuando una licitación pública ha sido declarada desierta. La segunda, cuando la suma total de las operaciones llevadas a cabo bajo dicho supuesto de excepción no exceda los límites establecidos en el Presupuesto de Egresos del gobierno del Estado de México para el año fiscal correspondiente. La adjudicación directa se puede efectuar bajo los supuestos de excepción definidos en el Artículo 48 de la LCPEMyM (véase el Recuadro 5.3), o de acuerdo con el límite establecido para las adjudicaciones directas (contratos pedidos, (véase la Tabla 5.1).

Tabla 5.1. Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2020 del Gobierno del Estado de México

Límites para adjudicaciones directas e invitaciones restringidas

| Presupuesto autorizado de la entidad contratante (pesos MXN) | Adjudicación directa – monto máximo de cada operación (pesos MXN) | Invitación restringida --monto máximo de cada operación (pesos MXN) |
|--|---|---|
| 0-6 500 000 | 150 000.00 | 400 000.00 |
| 6 500 000-13 000 000 | 175 000.00 | 600 000.00 |
| 13 000 000-19 500 000 | 200 000.00 | 800 000.00 |
| 19 500 000-26 000 000 | 250 000.00 | 1 000 000.00 |
| Above 26 000 000 | 500 000.00 | 1 500 000.00 |

Fuente: Decreto Número 119 del Estado de México que establece los montos para el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2020 del Gobierno.

En comparación con las prácticas internacionales, el número de supuestos de excepción definidos en el Artículo 48 de la LCPEMyM es relativamente alto. Además, la redacción actual de la ley establece un número de supuestos de excepción que son ambiguos y podrían derivar en interpretaciones erróneas. Por ejemplo, el supuesto de excepción III. “Servicios que requieran de experiencia, técnicas o equipos especiales, o se trate de la adquisición de bienes usados o de características especiales que solamente puedan ser prestados o suministrados por una sola persona”, da lugar a una interpretación subjetiva. De manera similar, el supuesto de excepción V. “Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes al erario”, parece difícil de evaluar de manera objetiva.

Finalmente, el supuesto de excepción X. “Cuando se aseguren condiciones financieras que permitan al Estado o a los municipios cumplir con la obligación de pago de manera diferida, sin que ello implique un costo financiero adicional o que, habiéndolo, sea inferior al del mercado”, no cumple con el estándar de excepciones limitadas y predefinidas.

Tener muchos supuestos de excepción reduce la apertura de las oportunidades de contratación a la competencia y, por lo tanto, su uso debe limitarse a circunstancias específicas en las que la competencia no es adecuada. Asimismo, si las excepciones son discrecionales, existe un mayor riesgo de abuso del sistema. Además, las excepciones subjetivas dificultan que las autoridades supervisoras determinen si se justifica, o no, la adjudicación directa. En las conversaciones sostenidas con expertos de la OCDE, esto surgió como un reto para las entidades de control.

A pesar del alto número de supuestos de excepción en la ley, las autoridades contratantes del Estado de México, como buena práctica, deben explicar el uso de excepciones con un dictamen de justificación. Estos dictámenes no son públicos, aunque se puede acceder a ellos mediante solicitud del interesado.

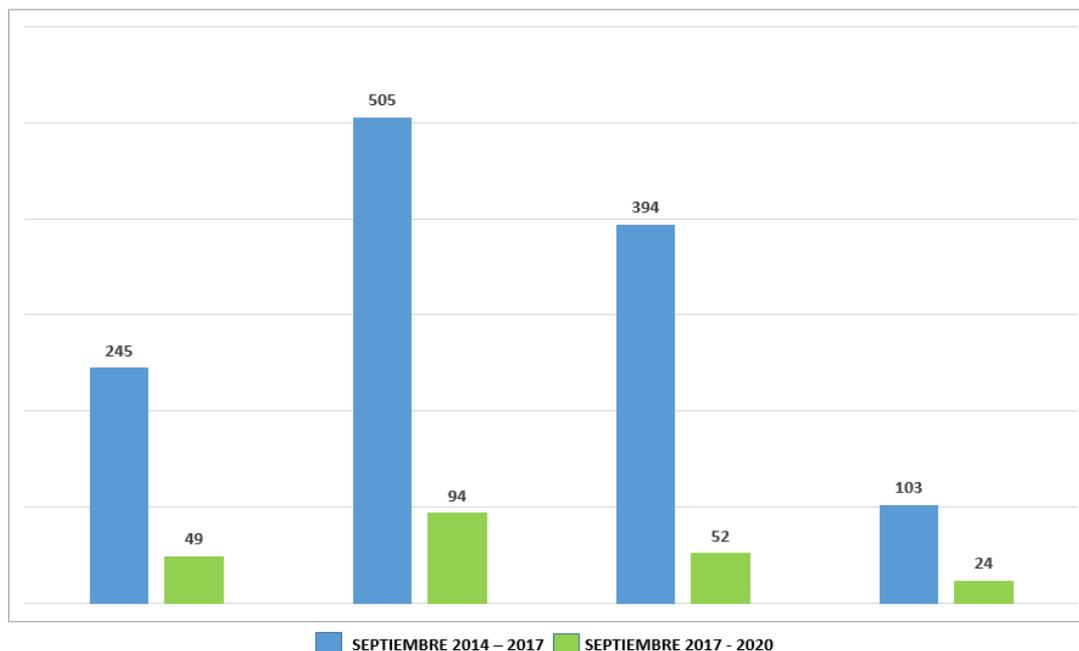
Cabe destacar que la práctica de contar con un número elevado de supuestos de excepción a los procesos de licitación es bastante común en México. El estado de Nuevo León, por ejemplo, cuenta aproximadamente con 20 supuestos de excepción, el de Aguascalientes con 14, y el de Coahuila con 24.⁵

Por el contrario, las prácticas en otros países son diferentes. En Colombia, el marco jurídico prevé ocho casos, que son claros y consistentes, en los que se puede hacer uso de una excepción para autorizar una adjudicación directa (OECD, 2016^[5]). Mientras que las reglas de contratación de Nueva Zelanda establecen diez casos específicos en que las autoridades pueden hacer uso de un proceso competitivo cerrado o de un proceso de suministro directo (Regla 14, Ministerio de Asuntos Empresariales, 2019^[6]).

La disponibilidad de excepciones puede no solo ser problemática desde una perspectiva jurídica, sino también en la práctica. De hecho, una vez que las excepciones están disponibles, tienden a utilizarse. Por ejemplo, durante el periodo 2014-2017, en el Estado de México hubo una tendencia a hacer uso frecuente de adjudicaciones directas mediante excepciones en sus procesos de contratación. En 2016, las adjudicaciones directas representaron 47.3% del valor total del gasto en contrataciones. Esto implica que un monto muy significativo del gasto de contratación no estuvo sujeto a competencia.

Sin embargo, durante el periodo 2017-2020, se muestra una tendencia a la baja, reduciendo significativamente la recurrencia a adjudicaciones directas, en términos de número de procedimientos. Esta tendencia positiva se ilustra en la Gráfica 5.1. Con el fin de continuar esta tendencia a la baja y asegurar un grado adecuado de competencia en las licitaciones, la LCPEMyM y su Reglamento podrían reformarse para limitar la posibilidad de recurrir a excepciones y detallar las situaciones en las que su uso se justificaría.

Gráfica 5.1. Recurrencia a adjudicaciones directas por la Secretaría de Finanzas (número de procedimientos)



Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas.

Recuadro 5.3. Supuestos de excepción para adjudicaciones directas de bienes y servicios con base en el Artículo 48 de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios

La secretaría, las entidades, los tribunales administrativos y los ayuntamientos podrán adquirir bienes, arrendar bienes muebles e inmuebles y contratar servicios, mediante adjudicación directa, cuando:

- I. La adquisición o el servicio solo puedan realizarse con una determinada persona, por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, registros, marcas específicas, derechos de autor u otros derechos exclusivos.
- II. La adquisición o el arrendamiento de algún inmueble solo puedan realizarse con determinada persona, por ser el único bien disponible en el mercado inmobiliario que reúna las características de dimensión, ubicación, servicios y otras que requieran las dependencias.
- III. Se trate de servicios que requieran de experiencia, técnicas o equipos especiales, o se trate de la adquisición de bienes usados o de características especiales que solamente puedan ser prestados o suministrados por una sola persona.
- IV. Sea urgente la adquisición de bienes, arrendamientos o servicios por estar en riesgo el orden social, la salubridad, la seguridad pública o el ambiente, de alguna zona o región del estado; se paralicen los servicios públicos; se trate de programas o acciones de apoyo a la población para atender necesidades apremiantes, o concurra alguna causa similar de interés público.
- V. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes al erario.
- VI. Pueda comprometerse información de naturaleza confidencial para el estado o municipios, por razones de seguridad pública.
- VII. Existan circunstancias extraordinarias o imprevisibles derivadas de riesgo o desastre. En este supuesto, la adquisición, arrendamiento y servicio deberá limitarse a lo estrictamente necesario para enfrentar tal eventualidad.
- VIII. Se hubiere rescindido un contrato por causas imputables al proveedor, o que la persona que habiendo resultado ganadora en una licitación, no concurra a la suscripción del contrato dentro del plazo establecido en esta ley.
En estos supuestos, la secretaría, la entidad, el tribunal administrativo o el ayuntamiento podrán adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la propuesta solvente más cercana a la ganadora y así, sucesivamente. En todo caso, la diferencia de precio no deberá de ser superior al diez por ciento, respecto de la propuesta ganadora.
- IX. Se hubiere declarado desierto un procedimiento de invitación restringida.
- X. Cuando se aseguren condiciones financieras que permitan al estado o a los municipios cumplir con la obligación de pago de manera diferida, sin que ello implique un costo financiero adicional o que, habiéndolo, sea inferior al del mercado, o
- XI. el importe de la operación no rebase los montos establecidos en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado del ejercicio correspondiente. Tratándose de arrendamientos de inmuebles se entenderá por importe de la operación el monto mensual de la renta.
- XII. Se trate de bienes producidos por sociedades cooperativas, de producción rural, de interés colectivo, de solidaridad social, sociedades y asociaciones de fin social, cuyo objeto no sea preponderantemente lucrativo, producidos en el Estado de México y adquiridos directamente a estas.

Fuente: (Estado de México, 2013^[7])

5.2. Es necesaria una mayor competencia para fomentar la eficiencia a lo largo del ciclo de contratación

La competencia es un elemento esencial para fomentar la eficiencia en los procesos de contratación. Un proceso competitivo permite obtener mejores precios y alta calidad de bienes y servicios (incluyendo innovación), pero estos resultados ocurren únicamente cuando los licitantes compiten genuinamente. Por lo tanto, los gobiernos deben garantizar un amplio acceso a los mercados de contratación pública para promover la competencia y, finalmente, lograr valor por el dinero.

La situación actual en el Estado de México presenta retos con respecto al nivel de competencia en la contratación. Durante la misión de investigación se detectó el problema de los bajos niveles de competencia. Tal y como se abordó en el Capítulo 3, sobre centralización, la Secretaría de Finanzas enfrenta bajos niveles de participación y una competencia limitada en sus licitaciones, con menos de dos participantes, en promedio, por cada licitación. La baja participación en la contratación también afecta a otras entidades, tales como organismos auxiliares y municipios.

De acuerdo con el análisis efectuado por la OCDE de 50 procesos de diferentes municipios, 75% de las licitaciones tuvieron baja participación, con solo una o dos ofertas.⁶ De manera similar, se registró una baja participación en licitaciones de organismos auxiliares: 52% de las licitaciones tuvieron entre una y dos ofertas⁷.

Varios factores entran en juego cuando se trata de limitar la participación de licitantes a lo largo del ciclo de contratación. Como punto de partida, es frecuente que las autoridades contratantes no tengan un panorama claro del mercado, ni una estrategia para involucrar a los proveedores y maximizar su participación. Una buena comunicación con los proveedores es una palanca para impulsar su participación en licitaciones. Un ejemplo útil para mejorar el involucramiento con proveedores y, por ende, aumentar su participación, radica en la creación de nuevos canales de comunicación entre las autoridades contratantes y los agentes de mercado.

Además, las prácticas de contratación están establecidas de tal manera que generan altos porcentajes de desechamiento de los proveedores. Al mismo tiempo, el nivel de competencia se reduce a lo largo de las diferentes fases del ciclo. Esto incluye la falta de una investigación de mercado robusta, situación que provoca ofertas que sobrepasan los precios de referencia, requisitos poco claros y restrictivos que llevan a desechamientos administrativos y prácticas de desechamiento restrictivas por no cumplir con requisitos técnicos o financieros. Estos factores se analizarán más a fondo en la siguiente sección.

Con frecuencia, varios de los proveedores que presentan una oferta no llegan al final del proceso de contratación, puesto que quedan descartados en el camino. Existen tres situaciones que pueden llevar al desechamiento, como se muestra en la Gráfica 5.2. Primero, ocurre un desechamiento administrativo cuando un proveedor no cumple con los requisitos administrativos. Segundo, los proveedores pueden quedar eliminados por no cumplir con los requisitos técnicos. Tercero, el desechamiento sucede cuando la oferta económica está por encima del llamado precio de referencia, es decir, el tope del presupuesto de la autoridad contratante. Los proveedores, frecuentemente, quedan descartados en todas estas etapas, lo que reduce aún más el número de ofertas viables y la competencia relacionada.

En un esfuerzo por reducir las altas tasas de desechamiento, que conducen a una competencia reducida, deben desarrollarse más canales para mejorar la comunicación entre los proveedores y los funcionarios de contratación. Dado que el Protocolo, en su redacción actual, podría limitar la posibilidad de interactuar con los proveedores, una reforma que aporte nuevos métodos flexibles ayudaría a superar estas limitaciones. Por ejemplo, una reforma podría especificar las condiciones bajo las cuales las autoridades contratantes podrían reunirse con los proveedores en la etapa pre-licitatoria para clarificar dudas, explicar los procedimientos en detalle o conocer mejor las necesidades específicas.

Particularmente, las ineficiencias resultan del procedimiento llamado de contraoferta. Los proveedores cuentan con un plazo corto para decidir si reducen sus precios. Sin embargo, no existe un formato estándar para dicho proceso y cada autoridad decide de manera *ad hoc* la forma de llevar a cabo la contraoferta.

Gráfica 5.2. Etapas potenciales de desechamiento a lo largo del ciclo de contratación



Dado que cada entidad tiene discreción para decidir cuánto tiempo dar al proceso de contraoferta, este reviste falta de claridad para los proveedores, generando confusión. La elaboración de un documento estandarizado ayudaría a superar este problema. Por ejemplo, el gobierno del Estado de México podría añadir un artículo a los POBALINES indicando algunos estándares mínimos a cumplir durante el proceso, tomando en cuenta características como el número de lotes y el volumen o el monto del procedimiento.

En la siguiente sección se explorarán los factores que limitan la competencia y la eficiencia en el ciclo de contratación. Cabe recalcar que este análisis se enfoca en la adquisición de bienes y contratación de servicios, puesto que se concentra en la aplicación de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios que rige estas actividades.

5.2.1. Llevar a cabo análisis e involucramiento de mercado para ampliar la base de proveedores

Como se discutió anteriormente, la baja participación de proveedores en las contrataciones públicas es un problema generalizado que deben atender las autoridades contratantes del Estado de México. El punto de partida para mejorar la eficiencia de las contrataciones públicas en el Estado de México es incrementar la participación de oferentes. Un paso para ampliar la base de proveedores es una mayor concentración en el análisis del mercado y el involucramiento con el mismo. Esto le permitiría a las autoridades contratantes tener un mejor panorama sobre proveedores que queden fuera del proceso de contratación, así como de aquellos que pueden incluirse.

Un aspecto esencial para efectuar un proceso exitoso de contratación está relacionado con un análisis de mercado robusto. Un análisis de mercado brinda perspectiva respecto al tamaño, la forma y la competitividad de un mercado en particular, además de proporcionar información específica sobre un

producto, como sus características técnicas y funcionales, elementos de calidad y precio. Posteriormente, esta información se utiliza para diseñar el proceso que maximice el valor por el dinero.

En el Estado de México, la investigación de mercado representa un proceso obligatorio con base en las reglas de contratación pública. Sin embargo, de acuerdo con el Artículo 17 del Reglamento, uno de los propósitos principales de la investigación de mercado es determinar el llamado precio de referencia de bienes, obras y servicios. Otros objetivos de la investigación de mercado incluyen determinar la existencia de bienes o servicios en la cantidad y calidad requerida, así como verificar la disponibilidad de proveedores, conocer los precios que prevalecen en el mercado y escoger el método de compra a utilizar.

El precio de referencia mencionado se calcula como el promedio de por lo menos tres ofertas recibidas y representa el tope máximo para un proceso de contratación. Por encima de este precio, el licitante es desechado automáticamente. La práctica de la determinación del precio de referencia se aborda más ampliamente en esta sección.

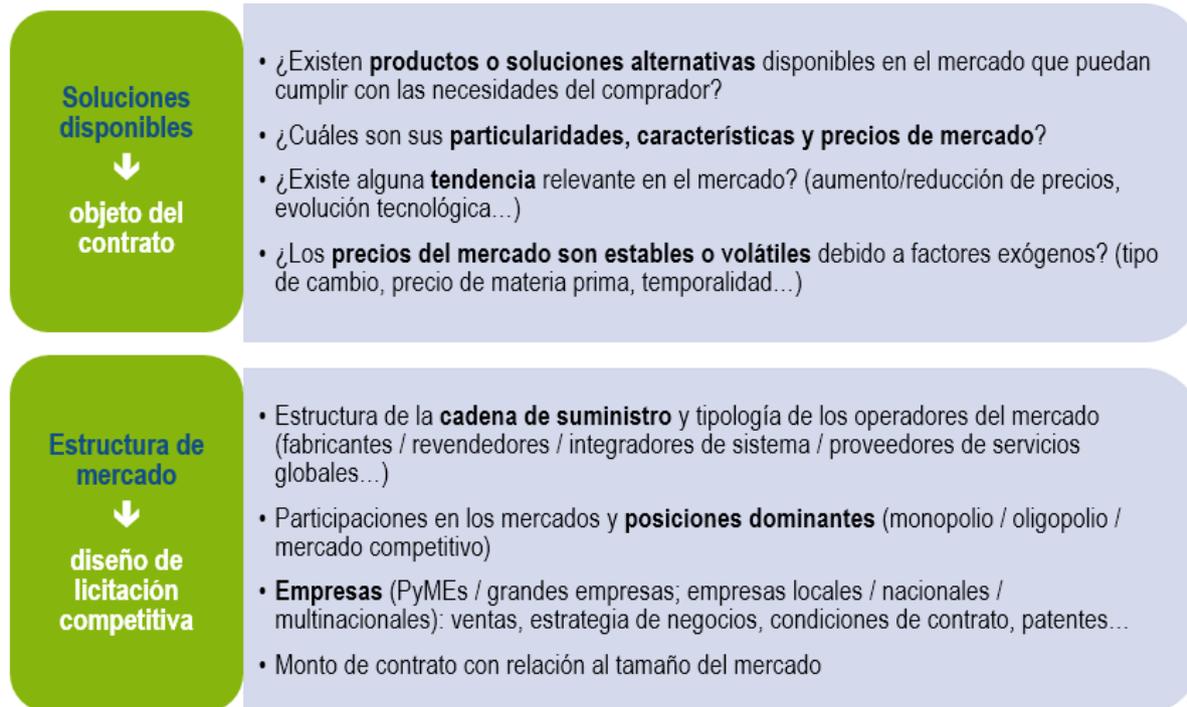
El hecho de que las autoridades contratantes estén obligadas a llevar a cabo una investigación de mercado difiere de la mayoría de los países de la OCDE y representa, en sí, un elemento positivo. Mediante este mandato legal, los compradores públicos están conscientes de la necesidad de realizar una investigación de mercado, lo que no se presenta de manera general, especialmente cuando se trata de compradores poco frecuentes. Sin embargo, tal y como lo define la ley, el análisis de mercado en el Estado de México se entiende en sentido estrecho. El principal objetivo es obtener el precio de referencia sin tomar en cuenta consideraciones más amplias que podrían ser valiosas a lo largo del proceso de contratación.

Efectivamente, la investigación de mercado no debe limitarse a los aspectos relativos al precio, sino que también debe tomar en cuenta características funcionales de bienes, servicios y obras, condiciones de entrega y vida del producto. Además, la autoridad contratante debe lograr una buena comprensión de las condiciones del mercado y de los potenciales proveedores, enfocándose en las soluciones generales disponibles en el mercado. Las dimensiones clave que deben abordarse durante la fase de investigación de mercado están señaladas en la Gráfica 5.3.

Es crucial conocer el mercado y los productos disponibles para generar valor por el dinero en los contratos de adquisición. Solo así podrá, el comprador público, diseñar las especificaciones que reflejen calidad. Asimismo, el análisis de mercado permite adaptar la licitación a las condiciones del mismo. Por ejemplo, el tamaño de los lotes dependería de si la licitación se enfoca en las pymes de un mercado en particular, o consideraciones similares. Con respecto a la competencia, tener la visión del mercado también proporciona un panorama en relación con el tipo de participación que se espera en una licitación específica.

Gráfica 5.3. Objetivos del análisis de mercado

Dimensiones a explorar en la fase de análisis de mercado:



Fuente: OCDE, Presentación durante taller llevado a cabo en el Estado de México.

Muchos de los países de la OCDE han desarrollado manuales de análisis de mercado para apoyar a las autoridades contratantes en la elaboración de estudios de mercado relevantes (OECD, 2019^[81]). El Estado de México también ha elaborado un manual práctico titulado *Procedimiento de Autorización y Alta de Estudios de Mercado en el SICAPEM*, el cual indica los pasos a seguir, y las herramientas y definiciones que se deben utilizar a lo largo del proceso de investigación de mercado. Además, el manual práctico del Estado de México incluye las siguientes herramientas para llevar a cabo una investigación de mercado:

- Análisis de precios históricos;
- *mystery shopper*: técnica de investigación donde la o el analista acude a los establecimientos de los proveedores como un cliente más para comparar precios;
- consulta de páginas electrónicas;
- investigación en campo; y
- segmentación de mercado: técnica que consiste en hacer una división total del mercado con base en un producto específico a analizar.

Sin embargo, las autoridades contratantes frecuentemente llevan a cabo el análisis de mercado con base en tres cotizaciones pedidas a proveedores, exponiéndose a ciertos riesgos. Aun si los proveedores a los que se solicita una cotización son seleccionados al azar y no están conscientes de que otros proveedores también fueron invitados a proporcionar una cotización, existe el riesgo de cotizaciones infladas, acuerdos previos y prácticas colusorias.

Otros países recomiendan prácticas de investigación amplia de mercado que toman en cuenta diversas dimensiones de este. Por ejemplo, el Recuadro 5.4 muestra cómo Queensland, en Australia, desarrolló

un manual específico de análisis de mercado que toma en cuenta varias dimensiones, entre ellas, las dinámicas competitivas en el mercado.

Recuadro 5.4. Manual de análisis de mercado del estado de Queensland, Australia

El estado de Queensland (Australia) ha desarrollado un manual específico de análisis de mercado. Mediante referencias a las cinco fuerzas de Porter para crear un enfoque estructurado de análisis de mercado y comprender las dinámicas competitivas, este manual incorpora elementos de mercadeo de contratación para apoyar a las agencias contratantes a crear una estrategia óptima de contratación. Incluye secciones detalladas sobre estructura de mercado, dinámicas competitivas entre proveedores, cadenas de suministro y productos alternativos (bienes y servicios), entre otros.

Fuente: (Gobierno del estado de Queensland, 2018^[9]).

Además de la investigación de mercado de escritorio, también es valioso consultar con proveedores potenciales para elaborar especificaciones y documentos de licitación adaptados a la realidad del mercado (estructura, disponibilidad de bienes, proveedores), así como para generar interés de su parte. En efecto, involucrarse con el sector privado ayuda a las autoridades a reducir la brecha de información y recopilar la información más reciente y confiable sobre el mercado. Tal y como se abordó en el Capítulo 1, actualmente, la investigación de mercado que llevan a cabo los servidores públicos del Estado de México no incluye diálogo con los proveedores ni involucrarse con el mercado de proveedores. Esta omisión es influenciada por las restricciones impuestas por el Protocolo que deben ser observadas por los funcionarios de contratación del Estado de México. Sin embargo, ellos pueden realizar visitas de verificación para constatar la existencia de las estructuras y la disponibilidad requeridas. Por el contrario, establecer contacto con los proveedores con frecuencia se considera algo sospechoso.

Sin embargo, el diálogo con el mercado es tan importante como la investigación de mercado para ajustar la estrategia de compras de la entidad contratante. Particularmente, en el contexto de la baja participación de proveedores, su concientización sobre futuras licitaciones es esencial. Aun así, respecto a la justa competencia, es necesario que los servicios contratantes se comuniquen de manera justa y transparente con proveedores potenciales con el propósito de no dar una ventaja indebida a uno, o más, de entre ellos (OECD, 2019^[10]).

Existen ciertas formas en que las autoridades puedan mejorar el análisis de mercado dialogando con proveedores potenciales y, a su vez, aumentar el nivel de competencia y eficiencia de los procesos de contratación pública. Estos quedaron detallados en el Capítulo 1. La introducción de tales medidas probablemente incrementará la calidad del proceso de preparación de una licitación, puesto que las autoridades contratantes recibirán retroalimentación directa sobre lo que el mercado es capaz de entregar y a qué precio.

Por ejemplo, el gobierno federal de México publica versiones preliminares de bases de licitación (pre-bases) en su plataforma electrónica COMPRANET con antelación a una convocatoria para recopilar comentarios por parte de los operadores económicos (OECD, 2018^[12]). Otro elemento importante del involucramiento con el sector privado es alertar a los proveedores potenciales con información general sobre futuras oportunidades de contratación. Por ejemplo, con base en información proporcionada por el gobierno de la Ciudad de México, la plataforma Tianguis Digital cuenta con un sistema de notificaciones que envía mensajes en tiempo real a aquellos proveedores que ya están registrados sobre procesos de licitación.

Las reuniones con proveedores son práctica común en muchos países de la OCDE, como Nueva Zelanda, Italia y Grecia. En ocasiones, estas reuniones toman la forma de juntas organizadas entre varios compradores públicos y proveedores interesados para categorías específicas de productos (OECD, 2018_[12]). Estas juntas podrían dar lugar a estrategias específicas de contratación para el futuro, mostrando, por ejemplo, cómo se pueden utilizar los requerimientos técnicos y criterios de adjudicación en procesos futuros. Esto también podría ayudar a dirigirse a una nueva base de proveedores y reducir la concentración del mercado.

5.2.2. Limitar los desechamientos por falta de requisitos administrativos

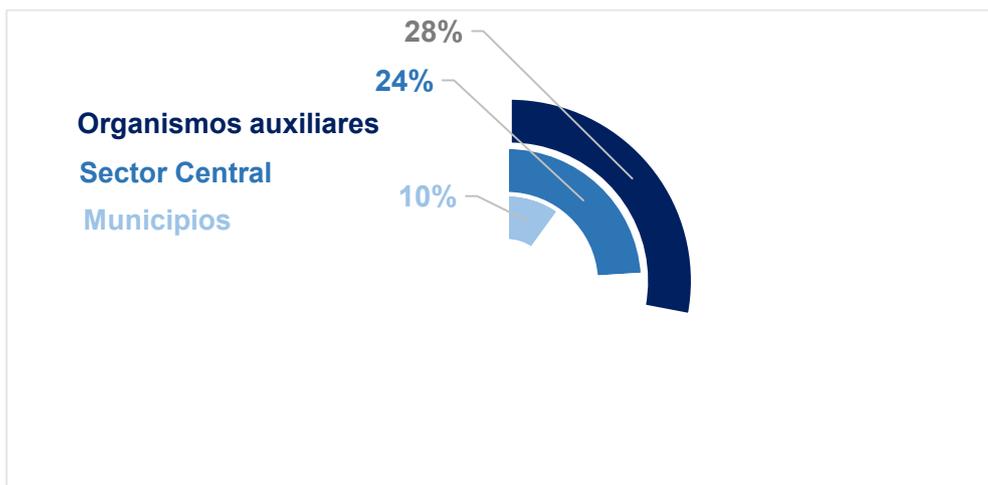
Otra fuente de ineficiencia son los frecuentes desechamientos que ocurren a principios del proceso de contratación. La pérdida de proveedores durante el proceso es costosa, sobre todo considerando los esfuerzos requeridos por parte de los proveedores para presentar una oferta. Por ello, las autoridades contratantes deben prestar mucha atención a reducir los desechamientos en esta etapa. Esto les permitiría recibir más ofertas y, por lo tanto, incrementar el nivel de competencia en sus licitaciones.

En el Estado de México, los proveedores deben estar presentes en la presentación y apertura de ofertas que lleva a cabo la autoridad contratante. El Reglamento de la LCPEMyM establece que los funcionarios de contratación deben llamar a cada proveedor para que hagan acto de entrega de los sobres que contienen sus propuestas técnicas y financieras.

Primero, el funcionario de contratación verificará que todas las propuestas técnicas cumplan con los requisitos de documentación solicitados en las reglas del procedimiento. Si los proveedores no cumplen con todos los documentos solicitados para la propuesta técnica, son eliminados (desechamiento) antes de la apertura de sus propuestas financieras. Segundo, los servidores públicos procederán con la revisión de la propuesta financiera y desecharán las ofertas que no cumplan con la documentación antes de evaluarlas. De acuerdo con el Artículo 86, párrafo VII del Reglamento de la LCPEMyM, los funcionarios de contratación deben justificarlo debidamente.

La OCDE analizó una muestra de licitaciones extraídas de COMPRAMEX. Este análisis consistió en una revisión a fondo de 150 procedimientos por separado de bienes y servicios, incluyendo 50 del sector central, 50 de organismos auxiliares y 50 de municipios. La siguiente gráfica muestra la frecuencia en que los tres principales sectores desearon ofertas debido a la falta de cumplimiento con la documentación requerida al principio del proceso. Pese a que se realizó con una muestra pequeña, el análisis sugiere que el desechamiento es una práctica común en el Estado de México, en particular en el caso de las contrataciones en organismos auxiliares y en el sector central. Estos niveles altos de desechamiento merman la eficiencia y la competencia del sistema de contratación de varias maneras. En primer lugar, desde la perspectiva de los proveedores, esto representa un desperdicio de recursos, por lo invertido en la preparación de una oferta, pues pierden oportunidades de éxito a raíz del desechamiento. Desde la perspectiva de las autoridades contratantes, reducen la participación en la licitación y, por lo tanto, la competencia y el valor por el dinero.

Gráfica 5.4. Desechamiento en las dependencias del sector central, organismos auxiliares y municipios



Fuente: Análisis de COMPRAMEX de la OCDE, 2019.

Recuadro 5.5. Desechamiento de propuestas: errores comunes de proveedores

Los errores frecuentes que cometen los proveedores que resultaron en su descalificación incluyen la falta de:

- el certificado de calidad del bien requerido;
- el poder otorgado ante notario público, en original o copia certificada, para representar a la empresa;
- la carta, en original, del fabricante del bien requerido.

Los errores adicionales consistieron en que:

- el sobre que contenía la propuesta técnica no iba dirigido al gobierno del Estado de México, a la Secretaría de Finanzas y a la Dirección General de Recursos Materiales;
- no venía indicado el periodo de garantía de los bienes requeridos;

Fuente: (Análisis de COMPRAMEX de la OCDE, 2019).

Asimismo, el análisis de los procedimientos de COMPRAMEX mostró que las eliminaciones de propuestas, con frecuencia, sucedieron como respuesta a errores comunes por parte de los proveedores. El Recuadro 5.5 muestra una lista de los documentos que frecuentemente olvidan los proveedores, lo que resulta en su exclusión de un proceso de contratación.

Como se detalla en el recuadro anterior, a menudo, el desecharamiento está relacionado con errores que pudieron preverse fácilmente. Parte de la información o de los documentos que generalmente faltan se podrían remplazar con la cédula de proveedor de bienes y/o prestador de servicios del Estado de México. Esta cédula es otorgada por la Secretaría de Finanzas y, con base en el Reglamento de la LCPEMyM, tiene validez de un año y comprueba que los proveedores a quienes se les otorgó cumplen con todos los requisitos establecidos por la Secretaría. Además, permite a los portadores participar en procesos de contratación con el beneficio de remplazar la presentación de los documentos indicados en los párrafos I,

II, III, IV, V y VI o el Artículo 32 del Reglamento. Para obtener dicha cédula, los proveedores deben entregar una solicitud con la información indicada en el Recuadro 5.6.

Recuadro 5.6. Presentación de documentos para obtener la Cédula de Proveedor de Bienes y/o Prestador de Servicios, de acuerdo con el Artículo 32 del Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios

Documentos necesarios para obtener la cédula de proveedor de bienes y/o prestador de servicios:

- I. Acta constitutiva y su última modificación, tratándose de personas jurídicas colectivas; o acta de nacimiento, tratándose de personas físicas.
- II. Cédula de Identificación Fiscal e Inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, que señale el domicilio fiscal vigente, así como actividad preponderante al momento de la solicitud de registro.
- III. Poder suficiente del representante legal, emitido por Fedatario Público.
- IV. Identificación oficial del propietario o del representante legal.
- V. Declaración fiscal anual del ejercicio inmediato anterior o estados financieros del último ejercicio fiscal, dictaminados por contador público registrado en términos del Código Fiscal de la Federación; o los estados de cuenta bancarios, en los que se indiquen los movimientos realizados y el saldo al final del mes anterior a la fecha de solicitud de inscripción, para el caso de empresas de nueva constitución.
- VI. Estados financieros del mes inmediato anterior a la fecha de solicitud de inscripción, acompañados de la Cédula Profesional del Contador Público que los emite.
- VII. Dos fotografías recientes tamaño infantil a color, del propietario o representante legal.
- VIII. Carta compromiso de verificación y actualización de documentos.

Fuente: (El Estado de México, 2013^[13]).

Al enfocarse en la reducción de la cantidad de propuestas desechadas, el Estado de México contribuiría a una mayor participación en las licitaciones públicas, resultando en un aumento de la competencia entre los proveedores. Esto requiere de algunas iniciativas enfocadas, particularmente, en la concientización sobre la utilidad de la cédula de proveedor de bienes y/o prestador de servicios.

Como punto de partida, los proveedores necesitan estar informados de los beneficios que podrían tener si contaran con la cédula al momento de la licitación. El Estado de México podría promover la concientización de los proveedores para adquirirla con el propósito de reducir la cantidad de documentos requeridos durante la presentación de propuestas. Con esta medida, la apertura de propuestas podría tomar menos tiempo y ser más eficaz. Más proveedores tendrían la oportunidad de presentar una oferta válida, lo que resultaría en mayores opciones de bienes y servicios para las autoridades contratantes. Una vez que el valor de la cédula fuera conocido por los potenciales proveedores, otro paso podría ser su digitalización. Esto ayudaría a proveedores y autoridades contratantes en términos de reducir cargas administrativas y tiempo de procesamiento.

Además, es esencial que los proveedores comprendan correctamente los requerimientos que las autoridades contratantes piden. Una comprensión equivocada de los documentos podría resultar en menor interés de ofertar o en la entrega a tiempo de documentos erróneos. Para asegurar su comprensión, el Estado de México podría enfocarse en la disposición de más canales de comunicación *ad hoc*, por ejemplo, talleres de capacitación, seminarios de medio día y videos tutoriales pre-grabados en la plataforma COMPRAMEX, con el fin de mostrar a los proveedores la manera adecuada de responder a las licitaciones y evitar errores comunes. El establecimiento de estos diálogos podría ser muy benéfico para atender este problema común y maximizar la eficiencia del procedimiento.

Reducir la incidencia de desechamientos parciales o totales debido a errores de forma

Otro obstáculo con respecto a la participación en el proceso de contratación es la descalificación total o parcial que ocurre después del desechamiento. Habiendo verificado los requisitos administrativos, la autoridad contratante procede a verificar los requisitos técnicos de las ofertas. Aunque hay menos proveedores eliminados en esta segunda etapa, en comparación con la primera, existe un porcentaje relativamente alto de proveedores que no cumple con los requisitos técnicos o financieros.

De acuerdo con la muestra de 150 procesos, 17.3% de las ofertas fueron eliminadas en esta etapa. Una vez más, los fundamentos para las descalificaciones pueden ser menores y, frecuentemente, de naturaleza formal. Por ejemplo, si los proveedores presentan precios inconsistentes en sus ofertas, esto puede resultar en una descalificación. De manera similar, un error de cálculo en los totales puede resultar en una descalificación en esta etapa.

En general, el Estado de México debería limitar las posibilidades de que los errores de forma tengan consecuencias severas, como una descalificación, particularmente en el contexto de bajos niveles de participación. Las autoridades contratantes podrían revisar sus solicitudes de ofertas a la luz de errores comunes e intentar simplificar los procedimientos mediante reformas a los marcos existentes o clarificando el lenguaje en los reglamentos lo más posible para evitar errores similares. De manera alternativa, las autoridades contratantes podrían invertir en estandarizar requisitos o capacitar a proveedores, como se mencionó anteriormente.

5.2.3. Ineficiencias relacionadas con la contraoferta

Una especificidad del sistema de contratación pública en el Estado de México es el llamado procedimiento de contraoferta que queda definido en el Reglamento de la LCPEMyM (artículo 2, párrafo X): “Procedimiento a través del cual los licitantes pueden reducir el precio de su propuesta económica, a efecto de que el nuevo precio que ofrezcan se encuentre dentro del precio de mercado, que ha sido determinado por el área responsable de llevar a cabo el estudio de mercado”.

Después de la evaluación cualitativa de las propuestas técnicas y financieras, el funcionario de contratación anunciará los proveedores que continúan y cuyos precios estuvieron dentro del precio de referencia. Tal y como se abordó anteriormente, la Dirección de Investigación de Mercado de la Secretaría de Finanzas determina este precio durante el proceso de investigación de mercado, el cual determina el tope para las ofertas (véase el Recuadro 5.7), lo que implica que cualquier oferta que esté por encima se descarta de manera automática, a menos que los proveedores propongan precios más bajos en la contraoferta.

Recuadro 5.7. Determinación del precio de referencia de acuerdo con el Artículo 18 del Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios

Los precios de referencia se determinarán mediante el promedio de al menos dos cotizaciones de los fabricantes, distribuidores o comercializadoras y cámaras del ramo correspondiente, que se deberán obtener por escrito, o a través de los medios electrónicos disponibles, o mediante el estudio de precios, considerando las mismas condiciones en cuanto a cantidades, plazos y lugares de entrega de los bienes o de la prestación de los servicios, la forma y términos de pago, las características técnicas de los bienes o servicios y las demás condiciones que resulten aplicables y que permitan una comparación objetiva.

Fuente: (El Estado de México, 2013^[13]).

Aunque no es tan común como el desechamiento o la descalificación, esta práctica también contribuye a la ineficiencia del ciclo de contratación en el Estado de México. En la muestra analizada de los 150 procesos, 12% de las licitaciones resultaron estar por encima del precio de referencia, provocando así un procedimiento de contraoferta. El porcentaje relativamente alto de licitaciones en las que el precio de referencia fue superado podría indicar que la investigación de mercado no es robusta.

Más allá de lo anterior, la falta de divulgación del precio de referencia podría contribuir a las ineficiencias en el ciclo de contratación. Es decir, el hecho de que no se publique el tope del presupuesto desde el inicio del proceso representa un obstáculo para los proveedores potenciales. Si los precios de sus ofertas no están dentro del rango de precios del mercado y el proveedor no tiene la capacidad de reducirlos durante el procedimiento de contraoferta, su propuesta es rechazada automáticamente y los bienes o servicios ofrecidos no son aprovechables.

Para evitar esta situación, las autoridades contratantes en el Estado de México podrían, en procedimientos seleccionados, publicar el precio de referencia en las bases de licitación o en las reglas del proceso. La publicación del precio de referencia también podría tomar en cuenta características específicas del mercado, por ejemplo, su tamaño. Al hacer esto, el Estado de México daría mayor claridad y perspectiva a los proveedores antes de que se establecieran los precios de los bienes o servicios de sus ofertas. Además, la divulgación del precio de referencia podría aumentar la eficiencia del proceso. De adoptarse esta medida por las autoridades contratantes, únicamente los proveedores cuyos precios estén dentro del precio de referencia presentarían sus propuestas, ahorrando, así, invertir tiempo en la contraoferta.

Sin embargo, cabe hacer notar que existen algunos riesgos relacionados con la divulgación del precio de referencia, particularmente con respecto a la colusión. Efectivamente, la divulgación del tope de presupuesto podría causar que los proveedores se coordinen ilícitamente e inflen los precios en consecuencia (referirse a apartado sobre colusión en el Capítulo 3, acerca de la centralización). Al mismo tiempo, la no divulgación del precio de referencia es una práctica arraigada y los compradores públicos podrían resistirse a un cambio de los métodos establecidos. Por lo tanto, las autoridades contratantes necesitan sopesar las ventajas y desventajas con base en sus circunstancias específicas. Si muchas licitaciones resultan desiertas porque el precio de referencia se rebasó, esto sería un punto a favor de la divulgación. Otra opción podría ser llevar a cabo un programa piloto por un periodo determinado en el cual se divulgue el precio de referencia. Los resultados de esta prueba podrían coadyuvar en la toma de decisiones para acciones futuras.

Otro elemento que podría afectar la eficiencia del procedimiento es la forma en que las entidades contratantes llevan a cabo las contraofertas. De hecho, no existe un enfoque estándar para llevar a cabo una contraoferta y cada autoridad decide, de manera independiente, cómo establecer el procedimiento. Por ejemplo, la Secretaría de Finanzas generalmente otorga 10 minutos para que los proveedores reduzcan sus precios, mientras que los organismos auxiliares y los municipios podrían dar hasta 48 horas. Como se mencionó anteriormente, esta discrepancia podría causar confusión entre los proveedores y provocar que no estén preparados para proporcionar un precio alternativo en un lapso corto de tiempo. También podría llevarlos a favorecer a autoridades contratantes que otorgan más tiempo durante el procedimiento de contraoferta. El establecimiento de lineamientos en los POBALINES podría ayudar a superar este problema.

5.3. Lograr eficiencia mediante un enfoque de calidad en el proceso de contratación

Al considerar la eficiencia del sistema de contratación pública, es necesario tomar en cuenta los resultados que logra la contratación, es decir, saber si el proceso mismo de contratación proporciona valor por el dinero a su beneficiario final. En otras palabras, conocer si la contratación cumple los objetivos y entrega los bienes y servicios que los usuarios solicitan y en realidad necesitan. Garantizar estos resultados

requiere un enfoque en varias dimensiones relacionadas con la calidad a lo largo del proceso de contratación.

Para lograr mayor eficiencia en la contratación pública, el Estado de México podría enfocarse en aumentar la calidad de los procesos. Ello implica garantizar que la licitación esté diseñada para responder a las necesidades del beneficiario final. Al enfocarse en la calidad, las autoridades contratantes aseguran que el dinero de los contribuyentes se invierta bien y logre valor por el dinero.

En esta sección se observan tres áreas clave para la preparación de licitaciones, en las cuales las autoridades contratantes pueden garantizar que se refleje la calidad: el análisis de necesidades, la elaboración de especificaciones técnicas y, finalmente, la definición de criterios de adjudicación.

5.3.1. El análisis de las necesidades debe ir más allá de la planeación de las adquisiciones

Para lograr los beneficios de una contratación eficiente, el primer paso es tener un panorama claro de las necesidades del usuario final. Para este propósito, los compradores deben dedicar tiempo a comprender estas necesidades de manera estructurada mediante un análisis exhaustivo de las mismas. Esta etapa no debe limitarse a recabar cantidades de los bienes y servicios requeridos, sino basarse en la comprensión de las necesidades en términos del desempeño y las funcionalidades que se esperan del producto o servicio.

Sin embargo, en el Estado de México el análisis de necesidades, de manera frecuente, se fusiona con la planeación anual de adquisiciones. De acuerdo con la LCPEMyM, existe un mandato legal para todas las secretarías y organismos auxiliares respecto a la preparación de un programa anual basado en el Plan de Desarrollo del Estado de México, los planes regionales, y tomando en cuenta las medidas de austeridad establecidas en el presupuesto de egresos correspondiente. Los programas anuales de adquisiciones se cargan al sistema de COMPRAMEX antes del 31 de enero del año fiscal actual. El Artículo 9 de la LCPEMyM contiene información y características que deben incluirse en los programas anuales; sin embargo, cada agencia, secretaría o municipio utiliza un formato diferente, y no todos cumplen con la información requerida. Además, no todos los programas están disponibles en la plataforma de COMPRAMEX para su consulta pública.

La publicación de programas de adquisición es una práctica importante que da visibilidad al mercado de las próximas oportunidades de contratación. La falta de transparencia puede tener un impacto negativo respecto a la cantidad de participaciones de proveedores potenciales en las oportunidades de compra y, por lo tanto, en el nivel de competencia.

Por ejemplo, el estado de Aguascalientes tiene un programa multianual que permite a los funcionarios de contratación prever oportunidades potenciales para la consolidación y el uso de economías de escala. Además, representa una herramienta para lograr metas y objetivos relacionados con el Plan Estatal de Desarrollo (OECD, 2015^[14]). Asimismo, las mejores prácticas internacionales prevén el desarrollo de un formato estandarizado de programas de planeación de contrataciones. Sin duda, sus beneficios armonizarían la presentación para los operadores económicos, así como la certeza de que todos los planes ofrecerían el mismo nivel de detalles pertinentes, suficientes y homogéneos (OECD, 2019^[10]). El Estado de México podría desarrollar un formato estándar para el programa anual de adquisiciones con el propósito de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia relacionadas a la planeación de las contrataciones (véase el Capítulo 1).

Aunque importante, la planeación de las contrataciones no sustituye un análisis profundo de las necesidades relacionadas con la adquisición de un bien o la contratación de un servicio. A través de la planeación, la autoridad contratante identifica sus necesidades agregadas, mientras que el análisis de necesidades define las características específicas para un solo proceso de contratación. La entidad compradora, particularmente el área usuaria, necesita invertir tiempo significativo en comprender los

requisitos de las autoridades contratantes para recabar información suficiente sobre las mejores soluciones para cumplir con las necesidades subyacentes. Para poder ir más allá de la recopilación de necesidades básicas para un plan de contrataciones, los funcionarios de contratación de la DGRM podrían ampliar las entrevistas existentes con cada área usuaria para vincularse más cercanamente y obtener retroalimentación más directa sobre sus solicitudes de contratación.

5.3.2. Especificaciones técnicas: elaborar especificaciones que reflejan las necesidades y el análisis de mercado

Las especificaciones técnicas están reguladas en las bases de licitación de cada proceso. De acuerdo con el POBALIN-060, la autoridad contratante es quien elabora las especificaciones técnicas, mientras que la aprobación es responsabilidad de las entidades que requieren el bien o servicio (es decir, los usuarios). Estas entidades cuentan con hasta 48 horas para hacer cambios a las especificaciones técnicas. De acuerdo con el Reglamento, la documentación de la licitación debe estar redactada en idioma español y contener las especificaciones técnicas con una descripción genérica de los bienes y servicios, incluyendo una presentación, unidad de medida, cantidad y, cuando se requiera, información específica sobre mantenimiento, apoyo técnico y capacitación, lista de partes adicionales que se ofrecen, así como estándares aplicables. También contiene las especificaciones respecto a las juntas de aclaraciones, apertura de propuestas, criterios de calificación y fundamentos de posible descalificación. Además, en los documentos de licitación se detallan todos los elementos post-adjudicación, tales como características de contrato, facturación, sanciones y fundamentos de suspensión, entre otros.

Generalmente, las autoridades contratantes llevan a cabo un análisis de mercado limitado que les permite determinar las especificaciones técnicas. Como se mencionó anteriormente, el estudio de mercado usualmente determina si un producto específico existe, el precio máximo para su compra futura y las características de los precios y servicios disponibles en el mercado. Podrían realizarse más esfuerzos para mejorar los estudios de mercado en el Estado de México y contar con especificaciones técnicas más claras y adaptadas. Debe prestarse especial atención no solo a las soluciones, o a las soluciones alternativas en forma de bienes, sino también considerar las estructuras de mercado, por ejemplo, la estructura de la cadena de proveeduría para identificar a los productores.

Además de las especificaciones técnicas que cada proceso debe presentar, algunos bienes y servicios requieren de una opinión técnica de diferentes secretarías para poder ser validados. El POBALIN número 59 contiene esta lista de bienes y servicios (véase el Capítulo 1, Tabla 1.2).

5.3.3. Utilizar criterios de adjudicación para mejorar la calidad

Los criterios de adjudicación se utilizan para evaluar las diferentes ofertas de licitantes y para adjudicar el contrato a la mejor oferta. A nivel internacional, existen dos tipos de criterios que se utilizan en la adjudicación de contratos. El primero es el criterio del menor precio, con base en el cual el contrato se adjudica a la oferta con menor precio. En este criterio, el único factor que se toma en cuenta es el precio (OCDE, 2011^[16]).

Por otro lado, existe el criterio de mejor relación precio-calidad (*Best Price-Quality Ratio*, o BPQR, por sus siglas en inglés), que toma en cuenta otros elementos, además del precio, tales como calidad, tiempo de entrega y servicios post-venta. Este criterio tiene varias ventajas, principalmente si la autoridad contratante busca los productos de mejor calidad.

El marco jurídico en el Estado de México prevé la consideración de calidad en la evaluación de ofertas con un método basado en criterios de adjudicación de “puntos y porcentajes”. Un segundo método de adjudicación se efectúa con base en el criterio de adjudicación llamado binario. Ambos se explican en el Recuadro 5.8, a continuación.

Recuadro 5.8. Criterios de adjudicación para bienes y servicios para el Estado de México

(a) En el criterio de evaluación binario, se adjudicarán los contratos únicamente a aquellos proveedores que cumplan con los requisitos establecidos por el convocante y ofrezcan el menor precio.

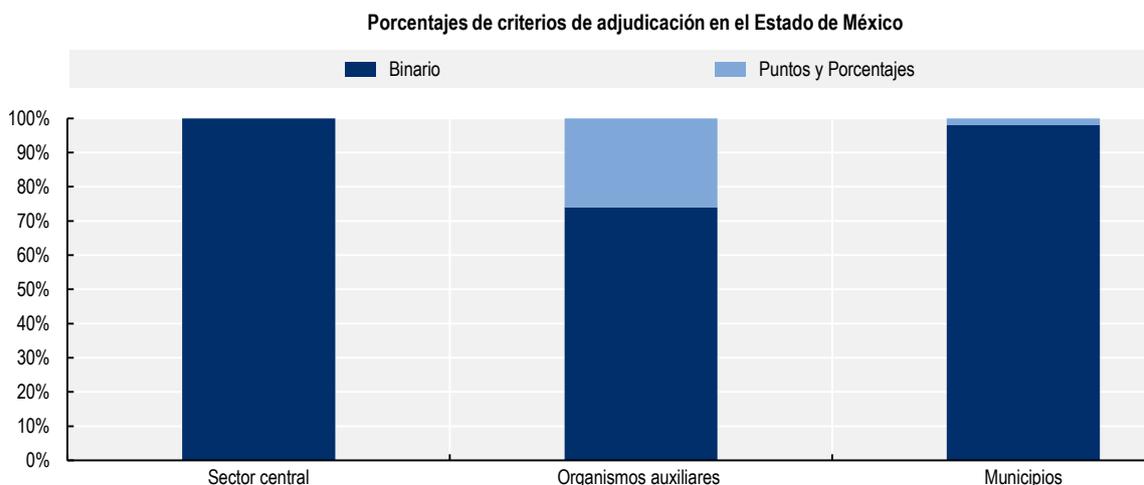
(b) En el criterio de evaluación de punto y porcentajes, se deben establecer:

- Los rubros y subrubros de las propuestas técnica y económica;
- la puntuación o ponderación que pueden lograr u obtener en cada uno;
- la puntuación o cantidad mínima de puntos porcentuales que los licitantes deberán obtener en la evaluación de la propuesta técnica para pasar a la evaluación de los aspectos financieros; y
- las formas en que los licitantes deberán acreditar el cumplimiento de los aspectos requeridos por el convocante en cada rubro o subrubro para obtener una puntuación o ponderación.

Fuente: (El Estado de México, 2013^[13]).

No obstante que el marco jurídico del Estado de México establece dos criterios de adjudicación de contratos de acuerdo con la naturaleza y características específicas de bienes y servicios, el análisis de las prácticas de contratación indica que el criterio binario, es decir, el del menor precio, fue mucho más utilizado en una muestra de licitaciones analizadas. La Gráfica 5.5 muestra los resultados de dicho análisis en términos de porcentajes con respecto al uso de los criterios de adjudicación en los tres sectores analizados en el Estado de México. Este análisis es consistente con las discusiones que se llevaron a cabo durante la misión de investigación de la OCDE, durante la cual los servidores públicos confirmaron el uso predominante del criterio del menor precio. En general, las autoridades contratantes tienen experiencia limitada con puntos y porcentajes, y utilizan ese criterio únicamente en algunos casos complejos.

Gráfica 5.5. Uso del criterio binario en el Estado de México (%)



Fuente: Análisis de la OCDE de datos de COMPRAMEX.

Aunque, en teoría, las autoridades contratantes parecen estar conscientes de los beneficios del criterio “mejor relación-calidad-precio” (BPQR), en la práctica, queda claro que no suelen aprovechar los

beneficios del mismo. Efectivamente, ir más allá del menor precio permitiría a las autoridades contratantes premiar a las ofertas que mejor cumplan con sus necesidades respecto a varias dimensiones relacionadas con calidad, tales como características funcionales, diseños, atributos de sustentabilidad o sociales, servicios post-venta y términos de entrega. Dependiendo del contexto, una o varias de estas dimensiones podrían ser de mayor pertinencia. Con criterios de adjudicación adecuados, la autoridad contratante puede dar prioridad a aquellos aspectos que mejor responden a sus necesidades.

El diseño de criterios de adjudicación es una tarea compleja, particularmente si existe poco uso de este tipo de método. Con frecuencia, los funcionarios de contratación prefieren utilizar los mismos métodos que se han utilizado en el pasado ya que perciben que esta estrategia no los pone en una situación de riesgo de impugnación. Sin embargo, también significa que las autoridades contratantes no están aprovechando oportunidades importantes para diseñar procesos de contratación eficientes que brinden valor por el dinero.

En años recientes, la buena práctica se ha propagado por América Latina y más países que parecen adaptar sus leyes de contratación con criterios diferentes a los del precio (véase el Recuadro 5.9).

Recuadro 5.9. Prácticas en América Latina que mejoran la calidad de bienes

En Perú

las evaluaciones de licitación se basan en criterios de precio, así como otros, establecidos por la entidad en los documentos de licitación. Los criterios de competencia establecidos por su nueva legislación son: 1) medio ambiente, 2) objetivos sociales, 3) mejoras a los requisitos técnicos, 4) términos de entrega, 5) experiencia de personal clave, y otros.

En Colombia

las licitaciones públicas se evalúan con base en tres criterios: 1) económico, 2) técnico, y 3) nacionalidad de los bienes y servicios ofrecidos. Los puntos económicos se otorgan con base en el precio de la oferta. Con respecto a los puntos técnicos, la entidad contratante debe otorgar puntos con base en calidad, tiempo de entrega o subcriterios de sustentabilidad. Hasta 20% de los puntos deben otorgarse a las ofertas de bienes y servicios de origen colombiano o de uno de sus socios comerciales, con base en las reglas establecidas en los acuerdos comerciales.

Fuente: (OECD, 2017^[17], y OECD, 2016^[5]).

Aunque el criterio de BPQR tiene muchas ventajas, no se recomienda su uso para todos los procesos de contratación. El uso del criterio del menor precio (oferta con menor precio), además de tener la ventaja de sencillez y rapidez, puede ser pertinente en el caso de compras de productos altamente estandarizados con características preestablecidas.

Tal y como se mencionó anteriormente, los criterios de adjudicación establecidos en el Estado de México son binario o de puntos y porcentajes. El criterio de puntos y porcentajes queda delimitado en el Manual de POBALINES (Acuerdo por el que se establecen las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y servicios de las dependencias, organismos auxiliares y tribunales administrativos del poder ejecutivo del Estado de México), en el que también se detallan sus reglas de puntuación.

Tabla 5.2. Criterio de adjudicación de contratos por puntos y porcentajes en el Estado de México

POBALINES-064

| | Criterios de adjudicación | Puntuación |
|-----------------------|---|---------------------|
| Criterios técnicos | Características técnicas de los bienes y servicios | 20-35 puntos |
| | Capacidad del proveedor | 5-10 puntos |
| | Experiencia y conocimientos del proveedor en el mercado | 5-10 puntos |
| | Desempeño en ejecución de contrato | 5-10 puntos |
| Criterios financieros | Precio | Máximo de 50 puntos |

Fuente: (El Estado de México, 2013_[15]).

Aun cuando los POBALINES brindan orientación con respecto al uso de puntos y porcentajes, la utilización de criterios que brindan mayor valor por el dinero (la combinación óptima entre criterios relacionados y no relacionados con costos) sigue siendo limitada. Esto indica que los funcionarios de contratación necesitan mayor claridad sobre los beneficios de enfocarse en la calidad durante la adjudicación de contratos. Al mismo tiempo, la orientación disponible en los POBALINES podría no estar lo suficientemente desarrollada. De hecho, al proporcionarse un marco “unitalla”, podrían reducirse los incentivos para el uso de criterios de calidad, puesto que los funcionarios de contratación no tienen suficiente flexibilidad para reflejar sus propias necesidades al momento de llevar a cabo un proceso. Para resolver este problema, los POBALINES podrían incluir una sección específica sobre el desarrollo de criterios BPQR enfocados no solo en el precio, sino también en la calidad de los bienes o servicios.

5.4. Contratación pública estratégica como motor de eficiencia

Es cada vez mayor el reconocimiento que se le otorga a la contratación pública como la base para cubrir objetivos complementarios de política pública que van más allá del papel tradicional de la entrega de bienes, servicios y obras a la administración pública. De hecho, los gobiernos de los países miembros de la OCDE están aprovechando el poder de la contratación pública para coadyuvar en sus objetivos estratégicos. Un ejemplo de ello es el desarrollo de estrategias nacionales para cumplir objetivos complementarios de política pública mediante la contratación. Estos nuevos objetivos de política pública tienden a incluir (mas no a limitarse a) apoyo a la innovación, desarrollo de pequeñas y medianas empresas, consideraciones ambientales, inclusión de grupos vulnerables y otros retos sociales.

En efecto, la *Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública* de 2015 recalca la importancia de incluir objetivos complementarios en los procesos de contratación (véase el Recuadro 5.10).

Recuadro 5.10. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública de 2015: principio de equilibrio

V. RECOMIENDA que los adherentes reconozcan que todo uso del sistema de contratación pública que pretenda conseguir objetivos secundarios de política deberá sopesar estas finalidades frente al logro del objetivo principal de la contratación.

A tal fin, los adherentes deberán:

- i) Evaluar la adecuación de la contratación pública como instrumento para perseguir objetivos secundarios de política de acuerdo con unas prioridades nacionales claras, valorando los potenciales beneficios frente a la necesidad de lograr la obligada rentabilidad. Deberá tenerse en cuenta tanto la capacidad del personal de contratación pública para ayudar al logro de los objetivos secundarios de política como los recursos necesarios para el seguimiento de los avances de esos objetivos.
- ii) Elaborar una estrategia adecuada para la integración de los objetivos secundarios de política en los sistemas de contratación pública. En relación con los objetivos secundarios de política a cuyo logro va a colaborar la contratación pública, deberán desarrollarse una adecuada planificación, un análisis de referencia y una evaluación de riesgos, y deberán establecerse los resultados previstos, todo ello de cara al desarrollo de los oportunos planes de acción o directrices de puesta en marcha.
- iii) Emplear una metodología adecuada de evaluación de impacto para cuantificar la eficacia del sistema de contratación pública en el logro de objetivos secundarios de política. Deberán cuantificarse, conforme a metas o etapas adecuadas, los resultados de cualquier uso del sistema de contratación pública en apoyo de objetivos secundarios de política, a fin de proporcionar a los responsables de la formulación de las políticas la información oportuna acerca de los beneficios y los costos de dicho uso. La eficacia deberá cuantificarse tanto a nivel de cada proceso de contratación pública como en referencia al logro de los resultados previstos en materia de política. Además, deberá evaluarse periódicamente el efecto global que sobre el sistema de contratación pública tiene la persecución de objetivos secundarios de política, con el fin de abordar la posible sobrecarga de objetivos.

Fuente: (OECD, 2015^[41]).

Existen varios beneficios que obtienen los gobiernos con la introducción de objetivos complementarios de política pública, tales como soluciones innovadoras (construcción, movilidad, salud, seguridad, servicios de TICs obsoletos), logro de objetivos de sustentabilidad (calidad del agua y desechos, deforestación, emisión de gases de efecto invernadero), apoyo a objetivos de desarrollo de pymes así como de políticas sociales, entre otros. Según las prioridades del gobierno, una o más de estas dimensiones pueden abordarse mediante la contratación pública. En años recientes, ha habido una tendencia al alza en los países de la OCDE en las políticas que abordan la contratación pública verde y la conducta empresarial responsable. Además, la mayoría de los países de la OCDE han implementado una política o estrategia que se enfoca en el acceso de las pymes a la contratación pública (OECD, 2019^[18]). Específicamente, doce países de América Latina y el Caribe (ALC), incluyendo a México, han seguido las buenas prácticas internacionales mediante el desarrollo de políticas que fomentan la participación de las pymes en los procesos de contratación pública. Por ejemplo, Brasil, Chile, Colombia o Costa Rica han desarrollado una política central para apoyar a las pymes (OECD, 2020^[19]).

Una ventaja clave de migrar hacia un enfoque estratégico de la contratación pública significa que las licitaciones ya no serán evaluadas únicamente con base en costos. Tal y como se abordó anteriormente, alejarse del menor precio trae consigo una dimensión más amplia de calidad a la contratación pública. Por consiguiente, la contratación puede tomar en cuenta los costos a lo largo del ciclo de vida y resultar

en un mejor desempeño ambiental. De manera similar, los proveedores tienen mayores oportunidades de innovar y brindar valor por el dinero mediante un producto o servicio mejorado.

Mientras que muchos países se vuelven más activos en la promoción del uso estratégico de la contratación pública, existen también varios retos en la implementación de este enfoque. Es decir, la contratación pública estratégica requiere habilidades avanzadas y un ambiente propicio conducente a una mayor experimentación. Los funcionarios de contratación necesitan estar al tanto de los acontecimientos en el mercado y diseñar documentos de licitación que reflejen este conocimiento. Necesitan identificar productos y servicios alineados con soluciones sustentables o innovadoras. Las estructuras, los lineamientos y las herramientas de apoyo pueden ayudar a los practicantes que deseen implementar la contratación pública estratégica.

En el Estado de México la adopción de objetivos complementarios sigue siendo baja y la concientización sobre el potencial de la contratación pública en este ámbito es limitada. Efectivamente, durante la misión de investigación de la OCDE, los funcionarios de contratación demostraron estar poco familiarizados con el tema de la contratación pública estratégica y la forma de implementarla. Además, varias de las prácticas necesarias para llevarla a cabo de manera exitosa se encuentran en etapas tempranas. Por ejemplo, el conocimiento y el involucramiento con el mercado rara vez se ponen en práctica, volviendo difícil que los funcionarios de contratación soliciten productos que conduzcan al mercado hacia un nuevo estándar. Particularmente, el precio sigue siendo el criterio predominante de adjudicación.

Sin embargo, algunas estipulaciones en el Reglamento y Manual (POBALINES) del Estado de México reconocen el papel que juega la contratación pública en la obtención de objetivos complementarios de política pública, especialmente para promover a las pymes y la sustentabilidad. De hecho, la ley prevé un trato preferencial para estas en caso de que se presenten dos ofertas iguales (Artículo 87 párrafo IV del Reglamento). Asimismo, las POBALINES establecen que, al momento de evaluar las ofertas en la etapa de adjudicación, se deben dar puntos extra a las pymes⁸ (POBALIN-064).

La atención dedicada a la participación de pymes en la contratación pública se ve reflejada en que la Secretaría de Finanzas lleva un registro de los contratos adjudicados a estas (véase Tabla 5.3).

Tabla 5.3. Contratos adjudicados a pymes (Secretaría de Finanzas del Estado de México)

| Apoyo a pymes | 2016 | 2017 | 2018 | TOTAL |
|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Porcentaje | 1.54% | 1.92% | 8.66% | 12.12% |
| Pesos MXN | \$21 737 347.10 | \$21 737 347.10 | \$21 737 347.10 | \$21 737 347.10 |

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas del Estado de México.

Desde 2017, con la actualización de las POBALINES, se introdujo la contratación verde o sustentable en el Estado de México. De hecho, las autoridades contratantes deben incluir consideraciones de sustentabilidad con respecto al cuidado y la preservación del medio ambiente (véase el Recuadro 5.11). Aunque el requisito de inclusión de consideraciones de sustentabilidad representa un primer paso importante hacia la contratación verde y estratégica, también es importante dar seguimiento al cumplimiento de estos requisitos mediante la evaluación o medición de la política pública.

Recuadro 5.11. Reforma a POBALINES. Nuevas estipulaciones de sustentabilidad

POBALIN-062 TER. De la adquisición de bienes y servicios sustentables

Las dependencias y organismos auxiliares a través de sus unidades administrativas o equivalentes deberán contemplar dentro de su programa anual de adquisiciones, el uso de bienes y servicios sustentables a razón de un mínimo de 5% del total de los bienes y servicios que conforman dicho programa, a fin de contribuir al cuidado y preservación del medio ambiente.

Tratándose de adquisiciones de equipos eléctricos y electrónicos, deberá corroborar, según sea el caso, que cumplan con las Normas Oficiales Mexicanas de Eficiencia Energética vigentes.

El papel que se adquiera para uso de oficina deberá estar elaborado con mínimo de 50% de fibras de papel recuperado y obtenido bajo un reciclado post-consumo o pre-consumo y con un proceso de blanqueado libre de cloro o en su defecto papel elaborado de maderas controladas, el cual deberá contar con los certificados correspondientes.

La adquisición de madera, muebles de madera y suministros de oficina fabricados con madera, deberán contar con los certificados correspondientes, otorgados por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos naturales, los cuales garanticen el origen y manejo sustentable de los aprovechamientos forestales de donde derive dicho insumo.

Fuente: (El Estado de México, 2013_[15]).

La contratación pública estratégica también se utiliza en apoyo a la economía local, con base en las prioridades del Plan Estatal de Desarrollo, que promueve la participación de proveedores locales en los procesos de contratación del estado (Gobierno del Estado de México, 2018_[3]). Específicamente, con base en el Reglamento, las autoridades contratantes deben especificar que, en igualdad de circunstancias, darán preferencia a personas físicas o morales que cuenten con un certificado de empresa mexiquense. Con respecto a los criterios de adjudicación, las autoridades contratantes podrían establecer un porcentaje de precio adicional (no mayor a 5%) para los portadores de dicho certificado.

Aunque el Estado de México introdujo iniciativas de política pública relacionadas con la inclusión de aspectos medioambientales y de participación de pymes, actualmente no existe ningún mecanismo de control o evaluación de las prácticas establecidas. Por lo tanto, se podría considerar la introducción de un mecanismo de seguimiento que, a su vez, permita determinar el impacto de estas iniciativas de política pública. Además, como se argumenta en el capítulo 6, podrían establecerse esfuerzos conjuntos entre las autoridades contratantes y el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de México (IPSP). Esto permitiría desarrollar los conocimientos de los funcionarios de contratación sobre cómo utilizar y beneficiarse de la contratación pública estratégica.

El Estado de México está avanzando con la implementación de objetivos complementarios. Los siguientes pasos a dar podrían ser el desarrollo de una estrategia adecuada para determinar qué objetivos complementarios de política pública pueden buscarse y cómo pueden integrarse a las prácticas de las autoridades contratantes (OECD., 2019_[20]).

Propuestas de acción

Desde 2013 se ha reformado la LCPEMyM con el propósito de aumentar los niveles de transparencia y eficiencia del ciclo de contratación; además de introducir instrumentos de TICs para sistematizar los procesos de contratación pública. A pesar de que esta implementación representa un gran avance, aún existen etapas clave del proceso de contratación pública que necesitan mejoras. Las siguientes recomendaciones buscan ser elementos de aprovechamiento para fortalecer la eficiencia a lo largo del ciclo de contratación pública.

Fortaleciendo la fase pre-licitatoria

El Estado de México se beneficiaría de un fortalecimiento de la fase pre-licitatoria de la contratación que las autoridades contratantes llevan a cabo.

- Análisis de necesidades

El Estado de México podría evaluar el cumplimiento con respecto a la obligación de las autoridades contratantes de publicar el programa anual. Al promover esta práctica, el gobierno del estado evitaría problemas de transparencia y brechas de participación. Además, el Gobierno del Estado de México debería desarrollar un formato estándar para el programa anual.

- Investigación de mercado

En la práctica, las autoridades contratantes deberían ir más allá de solo tener como objetivo el establecimiento de un precio de referencia. La meta es lograr el mejor valor por el dinero. Además, una buena comprensión de las especificaciones técnicas es fundamental para llevar a cabo un estudio de mercado profundo. Por esta razón, los lineamientos de investigación de mercado, desarrollados por la Secretaría de Finanzas, podrían también atender las especificaciones técnicas y normativas.

Establecer mayores oportunidades para fomentar la participación de proveedores en la contratación

- Abrir las licitaciones financiadas con recursos estatales a licitantes internacionales

Los artículos de la LCPEMyM relativos a licitaciones internacionales deberían reformarse para permitir a la Secretaría de Finanzas dar acceso a licitantes internacionales a procesos financiados con recursos estatales. La participación es una acción clave que fomenta las posibilidades de las autoridades contratantes de tener una base más amplia de bienes y servicios. La apertura también aseguraría un mayor nivel de competencia entre los licitantes.

- Fomentar el diálogo con proveedores

El diálogo entre proveedores y autoridades durante los procesos de contratación podría mejorar el análisis de mercado y, por lo tanto, la eficiencia del sistema, ya que las autoridades contratantes podrían lograr una mejor comprensión del mercado y llevar a cabo una mejor preparación de los documentos de licitación. El establecimiento de nuevos canales de comunicación con el mercado podría anticiparse en una reforma al Protocolo. Además, el Estado de México podría considerar el uso de su sistema electrónico de contratación para consultas con proveedores, para establecer cuestionarios y anunciar reuniones con proveedores (expos) con el propósito de reducir las brechas de información.

- Creación de un sistema de notificación como parte de COMPRAMEX

La baja participación en licitaciones podría tener su origen en diferentes causas, tales como grandes obstáculos de participación, falta de involucramiento con el mercado o poca atractividad de los contratos. La concientización de proveedores potenciales podría reducir esta brecha de participación,

elevando así el número de proveedores para lograr un mayor nivel de competencia. El Estado de México podría desarrollar un sistema de notificaciones como parte de la plataforma COMPRAMEX para informar a los proveedores registrados sobre futuras oportunidades.

Establecer criterios de adjudicación adecuados

- El Gobierno del Estado de México se beneficiaría de promover que las autoridades contratantes hagan mayor uso del método de relación precio/calidad mediante la utilización de varios criterios de selección, tal y como se prevé en el marco normativo (puntos y porcentajes), especialmente cuando las necesidades de contratación tienen cierto nivel de complejidad.
- El uso de criterios de adjudicación relativos a la calidad también permite a las autoridades contratantes incluir aspectos estratégicos en la licitación, tales como apoyo a pymes, temas ambientales o bienes innovadores.
- Elaborar una sección en los POBALINES dedicada a instruir y guiar a los funcionarios de contratación en el uso estratégico de la contratación pública.

Reconsiderar la lista de supuestos para llevar a cabo adjudicaciones directas

Para brindar orientación a las autoridades contratantes respecto a cuándo pueden aplicar una adjudicación directa, el Estado de México podría detallar el alcance específico de los supuestos incluidos en el Artículo 48 de la LCPEMyM. Además, una reforma a este Artículo es deseable para modificar la lista de supuestos de excepción, reduciéndola lo más posible, así como para clarificar tales supuestos y maximizar las licitaciones competitivas.

Referencias

- Gobierno del Estado de Mexico (2018), *Plan de Desarrollo 2017-2023*, [3]
<https://edomex.gob.mx/sites/edomex.gob.mx/files/files/PDEM%202017-2023%20PE.pdf>.
- Mexican Government and the European Union (2000), *EU-Mexico Free Trade Agreement (FTA EU-MX)*, <http://moz-extension://c463bc22-c2f8-4c62-8cec-970d7076b30b/enhanced-reader.html?openApp&pdf=https%3A%2F%2Fwww.gob.mx%2Fcms%2Fuploads%2Fattachm ent%2Ffile%2F417670%2FIndiceCapituladoTLCUJEM3.pdf> (accessed on 18 February 2020). [2]
- Ministry of Business, I. (2019), *Government Procurement Rules - Rules for sustainable and inclusive procurement*, <https://www.procurement.govt.nz/assets/procurement-property/documents/government-procurement-rules.pdf> (accessed on 3 March 2020). [6]
- OCDE (2019), *Revue du système de passation des marchés publics en Algérie: Vers un système efficient, ouvert et inclusif*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/49802cd0-fr>. [10]
- OECD (2020), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/13130fbb-en>. [18]
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. [17]

- OECD (2019), *Public Procurement in Germany: Strategic Dimensions for Well-being and Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1db30826-en>. [19]
- OECD (2019), *Public Procurement in Kazakhstan: Reforming for Efficiency*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c11183ae-en>. [8]
- OECD (2018), *Second Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security (IMSS): Reshaping Strategies for Better Healthcare*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190191-en>. [11]
- OECD (2017), *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278905-en>. [15]
- OECD (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>. [5]
- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris, <http://moz-extension://c463bc22-c2f8-4c62-8cec-970d7076b30b/enhanced-reader.html?openApp&pdf=https%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fgov%2Fpublic-procurement%2FOECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 13 February 2020). [4]
- OECD (2015), *RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON PUBLIC PROCUREMENT Directorate for Public Governance and Territorial Development*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 9 January 2020). [1]
- OECD (2015), *Strengthening competitiveness in Mexico through regulatory improvement: Review of Practices of Local Public Procurement in Five Mexican States*, OECD, Paris, [http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OECD%20\(2015\)%20Procurement%20Mexican%20States.pdf](http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OECD%20(2015)%20Procurement%20Mexican%20States.pdf). [13]
- OECD (2011), "Selecting Economic Operators", *SIGMA Public Procurement Briefs*, No. 7, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5js4wzvgfjwk-en>. [14]
- State of Mexico (2013), *LEY DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS*, Estado Libre y Soberano de México, Toluca de Lerdo, México, <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig192.pdf>. [7]
- State of Queensland Government (2018), *Supply market analysis*, Department of Housing and Public Works, Queensland, http://moz-extension://c463bc22-c2f8-4c62-8cec-970d7076b30b/enhanced-reader.html?openApp&pdf=https%3A%2F%2Fwww.hpw.qld.gov.au%2F_data%2Fassets%2Fpdf_file%2F0018%2F3357%2Fprocurementguidesupplymarketanalysis.pdf (accessed on 18 February 2020). [9]

The State of Mexico (2013), *Acuerdo por el que se establecen las Políticas, Bases y Lineamientos, en materia de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Servicios de las Dependencias, Organismos Auxiliares y Tribunales Administrativos del Poder Ejecutivo Estatal*, Poder Ejecutivo del Estado de México, Toluca de Lerdo, http://dgsei.edomex.gob.mx/sites/dgsei.edomex.gob.mx/files/files/Gaceta_Pobalines.PDF. [16]

The State of Mexico (2013), *Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios*, Poder Ejecutivo del Estado de México, Toluca de Lerdo, <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig106.pdf>. [12]

Notas

¹ <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig192.pdf>

² <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig106.pdf>

³ Art. 31.

⁴ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Nuevo León, Artículo 29 párrafo III.

⁵ Artículo 42 de la Ley de Adquisiciones del Estado de Nuevo León.

⁶ Análisis de datos de COMPRAMEX de 50 procesos entre 2016 y 2018, de los siguientes municipios: Amecameca, Atlacomulco, Chalco, Chicoloapan, Huixquilucan, Lerma, Metepec, Nezahualcóyotl, Tenango del Valle, Tepotzotlán y Toluca.

⁷ Análisis de datos de COMPRAMEX de 50 procesos entre 2016 y 2018, de los siguientes organismos auxiliares: ISEM (Instituto de Salud del Estado de México), CAEM (Comisión del Agua del Estado México), IMIFE (Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa), SITRAMyTEM (Sistema de Transporte Masivo y Teleférico del Estado de México).

⁸ Manual de POBALINES del Estado de México, POBALIN-064.

6

Maximizar las capacidades del personal de contratación pública a través de la profesionalización

Este capítulo se enfoca en las capacidades del personal de contratación pública en el Estado de México. De una función meramente administrativa, la contratación pública ha pasado a tener una función estratégica debido a sus reglas cada vez más complejas y su naturaleza multidisciplinaria. Por lo tanto, se requiere de personal altamente calificado para contar con un sistema de contratación robusto. En este capítulo se estudian los marcos normativos e institucionales y las estrategias existentes en relación con la profesionalización del personal de contratación pública en el Estado de México. Posteriormente, se analizan las áreas prioritarias clave para establecer un sistema eficaz de profesionalización y desarrollo de capacidades: (i) evaluar las capacidades del personal de contratación pública, (ii) desarrollar un marco de competencias y un marco de certificación, y (iii) crear un sistema para el desarrollo de capacidades. Finalmente, se hacen propuestas de acción que el Estado de México podría considerar para promover la agenda de profesionalización mediante el reconocimiento de la contratación pública como una actividad profesional.

Introducción

La capacidad de los servidores públicos es un elemento fundamental para el éxito de las políticas públicas y la provisión de servicios. Actualmente, los servidores públicos atienden problemas altamente complejos, y sin precedentes, en sociedades cada vez más plurales y demandantes (OECD, 2017^[23]). En una situación de restricciones fiscales, se requiere a los gobiernos hacer más con menos. Estas circunstancias también aplican a los servidores públicos que trabajan en la contratación pública.

La capacidad adecuada del personal de contratación pública es un elemento clave para garantizar un sistema robusto de contratación con el propósito de conseguir mayor eficiencia y valor por el dinero en la utilización de fondos públicos. La contratación pública es una actividad económica clave, puesto que representa una parte significativa del gasto público. En 2017, la contratación pública fue, en promedio, equivalente a 11.8% del Producto Interno Bruto (PIB) y de 29.1% en términos de gastos generales del gobierno en los países de la OCDE (OECD, 2019^[11]). Recientemente, la contratación pública ha pasado de tener una función administrativa a una estratégica debido a sus reglas cada vez más complejas y a su naturaleza multidisciplinaria.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* (de ahora en adelante la "Recomendación") establece un principio relacionado con la capacidad del personal de contratación pública. Hace un llamado a los países a desarrollar un personal de contratación con la capacidad de lograr valor por el dinero de manera continua, eficiente y eficaz (véase el Recuadro 6.1), (OECD, 2015^[1]).

Recuadro 6.1. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública: capacidad

IX. RECOMIENDA que los adherentes dispongan de un personal dedicado a la contratación pública con capacidad de aportar en todo momento, de manera eficaz y eficiente, la debida rentabilidad en este ámbito.

A tal fin, los adherentes deberán:

i) Asegurarse de que los profesionales de la contratación pública tienen un alto nivel de integridad, capacitación teórica y aptitud para la puesta en práctica, para lo que les proporcionan herramientas específicas y periódicamente actualizadas, disponiendo, por ejemplo, de unos empleados suficientes en número y con las capacidades adecuadas, reconociendo la contratación pública como una profesión en sí misma, proporcionando formación periódica y las oportunas titulaciones, estableciendo unas normas de integridad para los profesionales de la contratación pública y disponiendo de una unidad o equipo que analice la información en materia de contratación pública y realice un seguimiento del desempeño del sistema.

ii) Ofrecer a los profesionales de la contratación pública un sistema de carrera atractivo, competitivo y basado en el mérito, estableciendo vías de ascenso según méritos claros, brindando protección frente a las injerencias políticas en el procedimiento de contratación pública, y promoviendo en las esferas nacional e internacional las buenas prácticas para los sistemas de carrera profesional al objeto de mejorar el rendimiento de estos empleados.

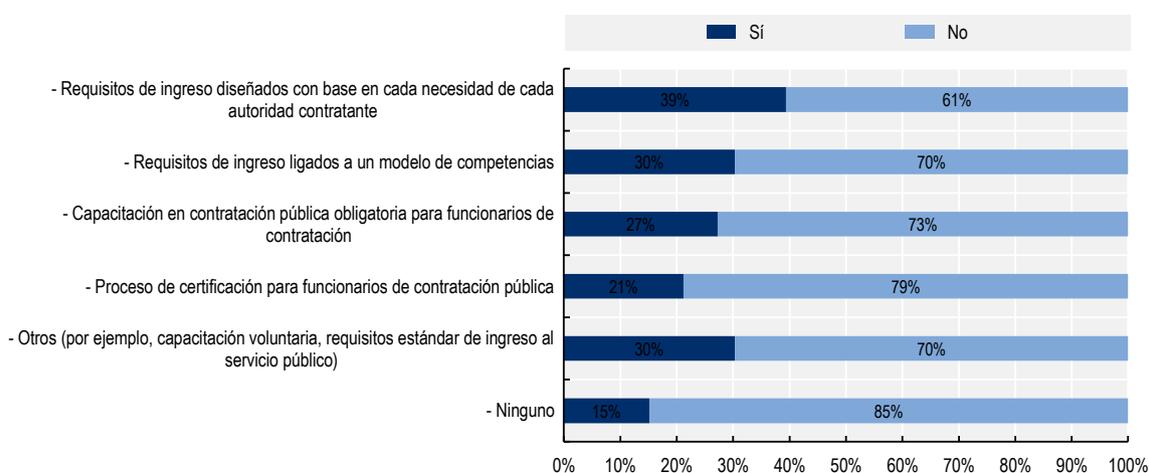
iii) Fomentar la adopción de enfoques colaborativos con entidades como universidades, *think tanks* o centros políticos a fin de mejorar las capacidades y competencia del personal de contratación pública. Deberá hacerse uso de la especialización y la experiencia pedagógica de estos centros del saber, en cuanto son herramientas valiosas que amplían los conocimientos en esta materia y establecen un canal bidireccional entre teoría y práctica capaz de impulsar la innovación en los sistemas de contratación pública.

Fuente: (OECD, 2015^[1]).

La capacidad del personal de contratación pública tiene un impacto importante en las funcionalidades de otros principios de la *Recomendación*. De hecho, toda función de contratación pública que se haya abordado en otros capítulos no resultaría eficiente o eficaz sin servidores públicos altamente calificados, capaces de implementar procesos de contratación diariamente. Por lo tanto, es esencial mejorar la profesionalización y la capacidad del personal de contratación para que las políticas públicas y los sistemas de contratación pública cumplan completamente con el propósito de asegurar su máximo impacto.

Reconociendo la relevancia de la capacidad del personal de contratación pública, varios países han buscado reforzar sus capacidades mediante diferentes enfoques. La Gráfica 6.1 muestra las principales medidas adoptadas por países de la OCDE.

Gráfica 6.1. Medidas en países de la OCDE para asegurar una capacidad adecuada del personal de contratación pública



Nota: "Ninguno" se refiere a que no hay una medida específica para asegurar capacidades del personal de contratación. Datos de 33 países que respondieron (30 países de la OCDE más Marruecos, Costa Rica y Perú).

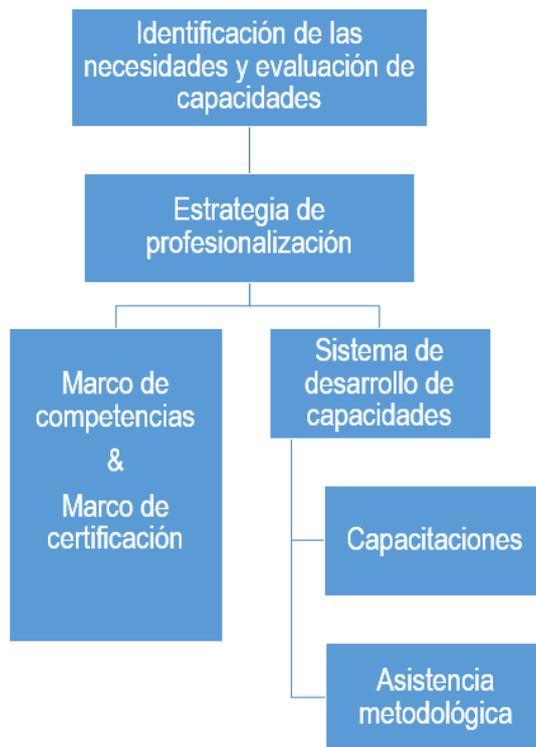
Fuente: (OECD, 2019^[14]).

Efectivamente, 61% de los países de la OCDE reconocen la contratación pública como una actividad profesional (OECD, 2013^[12]).

Tal y como lo indica el *Informe de Prácticas en la Contratación Pública Local en Cinco Entidades Mexicanas* de la OCDE, de 2015, la profesionalización y el desarrollo de capacidades del personal de contratación representan un gran reto en el Estado de México (OECD, 2015^[10]). Actualmente, la contratación pública no está reconocida como una actividad profesional en el estado.

En este capítulo se analizará la situación actual del sistema de profesionalización y desarrollo de capacidades del personal de contratación pública en el Estado de México, a la luz de la *Recomendación* de la OCDE y las mejores prácticas internacionales. Se evaluarán el marco normativo e institucional y las estrategias existentes en relación con la profesionalización del personal de contratación pública en el Estado de México. Posteriormente, se analizarán las áreas prioritarias clave para establecer un sistema eficaz de profesionalización y desarrollo de capacidades: (i) evaluar las capacidades del personal de contratación pública, (ii) desarrollar un marco de competencias y un marco de certificación, y (iii) crear un sistema para el desarrollo de capacidades.

Gráfica 6.2. Áreas prioritarias clave para establecer un sistema efectivo de profesionalización y desarrollo de capacidades en el Estado de México



Cabe recalcar que llevar a cabo una encuesta para identificar necesidades y evaluar capacidades del personal de contratación pública sería un primer paso y la base para establecer, no solo una estrategia de profesionalización, sino también un marco de competencias y un marco de certificación, al igual que un sistema para el desarrollo de capacidades.

6.1. Panorama del marco normativo, la estrategia y el marco institucional en relación con el personal de contratación pública

6.1.1. El Estado de México se beneficiaría del establecimiento de un marco normativo y una estrategia hecha a la medida para la profesionalización del personal de contratación pública

Establecer un marco normativo robusto y una estrategia a la medida representa un paso clave cuando los países intentan promover la agenda de profesionalización del personal de contratación pública.

El Estado de México tiene una larga historia respecto a su marco normativo y su estrategia para fomentar la profesionalización y el desarrollo de capacidades de sus servidores públicos. En 1998, en el Estado de México entró en vigor la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Dicha ley prevé el establecimiento de programas de desarrollo de capacidades (Artículo 101) y un servicio de carrera (Artículo 99) como parte del sistema de profesionalización de servidores públicos en el Estado de México. (Gobierno del Estado de México, 1998^[16]).

El Reglamento de Profesionalización para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México estipula algunos aspectos del sistema de desarrollo de capacidades, como por ejemplo (Gobierno del Estado de México, 2015^[17]):

- derechos y obligaciones de servidores públicos en términos de formación (Artículos 41-48);
- detección de necesidades de profesionalización (Artículos 60-68);
- inducción de servidores públicos de nuevo ingreso (Artículos 90-92);
- modalidades de formación, tales como talleres o educación a distancia (Artículos 93-96);
- convenios con otras entidades, incluyendo universidades (Artículos 112-122).

Los servidores públicos del Estado de México tienen derecho a acceder a oportunidades de desarrollo de capacidades y solicitar capacitación, además de completar cursos obligatorios (Artículos 86 y 88 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios).

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, un documento de prioridades de política pública y estrategia publicado por el Gobernador a principios de su mandato, también hace referencia a la necesidad de establecer mejoras en la profesionalización y el desarrollo de capacidades de los servidores públicos en: programas de capacidades y profesionalización para servidores públicos municipales y desarrollo de capacidades para funcionarios en las oficinas de control/auditoría. (Gobierno del Estado de México, 2018^[18]).

Sin embargo, estos marcos normativos y estrategias se refieren a los servidores públicos en general, y podrían orientarse más hacia la profesionalización del personal de contratación pública en particular. Por lo tanto, el Estado de México podría beneficiarse de mejorar los marcos normativos y establecer estrategias especialmente enfocadas a la profesionalización en materia de contratación pública.

Reconociendo su fuerte impacto sobre el sistema de contratación pública, algunos países han desarrollado una estrategia nacional específica para mejorar las capacidades de su personal de contratación. Por ejemplo, Nueva Zelanda implementó iniciativas para desarrollar el conocimiento y las aptitudes de su personal de contratación (véase el Recuadro 6.2). Petróleos Mexicanos (PEMEX), empresa petrolera de participación estatal en México, también creó una estrategia relacionada con el desarrollo de las capacidades de su personal de contratación pública: Profesionalizar para Transformar.

Recuadro 6.2. Iniciativas clave para profesionalizar y empoderar al personal de contratación pública en Nueva Zelanda y PEMEX

Nueva Zelanda

Nueva Zelanda definió las siguientes iniciativas clave para profesionalizar y empoderar a su personal de contratación pública:

- desarrollar un Índice de Capacidades en Contratación (*Procurement Capacity Index*, PCI, por sus siglas en inglés), un instrumento de autoevaluación que mide las capacidades de contratación de las agencias;
- evaluar la capacidad de contratación de la agencia *in situ* y proporcionar planes de acción para su desarrollo;
- desarrollar requisitos estándar de competencia para funciones de contratación e implementarlos en las agencias;
- comparar el desempeño en la contratación y en precios en agencias clave respecto al sector privado;
- incrementar la migración de funcionarios de contratación capacitados y calificados para cerrar brechas de aptitudes;
- asegurar que los salarios de los funcionarios de contratación del gobierno reflejen los estándares del mercado;

- dedicar recursos para llevar a cabo reformas en las prácticas de contratación de las agencias;
- identificar oportunidades para centros compartidos de servicio de contratación;
- incluir profesionales de contratación en equipos de proyectos de obras;
- establecer un pequeño equipo de expertos en contratación estratégica (base comercial) en apoyo a los proyectos de alto riesgo/valor de todo el gobierno;
- establecer recursos para apoyar proyectos de alianzas público-privadas;
- determinar las necesidades de capacitación respecto a la contratación y proveedores fuente;
- asegurar que el personal de contratación esté capacitado para cerrar brechas de aptitudes;
- proporcionar formación en línea para apoyar a los compradores a obtener un certificado profesional;
- captar al personal clave de contratación en agencias para acelerar su formación profesional en contratación;
- desarrollar y lanzar planes de desarrollo profesional para personal de contratación;
- establecer una academia de contratación de Nueva Zelanda;
- fomentar y subsidiar a los profesionales de contratación del sector público para que obtengan certificados reconocidos en materia de contratación;
- lanzar un programa de posgrado en contratación para incrementar las capacidades en Nueva Zelanda;
- facilitar estancias profesionales y planeación de carrera entre agencias para practicantes de contratación;
- establecer y facilitar un Grupo de Líderes de Contratación (con edad máxima de 35 años) conformado por futuros líderes de contratación;
- desarrollar el curso “desmitificando la contratación” en forma de taller de dos días de introducción a la contratación en un contexto del sector público, o como método de educación en línea.

PEMEX

En el contexto de su transición hacia una nueva misión enfocada a crear valor, PEMEX, la empresa petrolera mexicana de participación estatal, tenía que contar con la cantidad adecuada de funcionarios de contratación con aptitudes y competencias específicas. Por lo tanto, PEMEX estableció la estrategia “Profesionalizar para Transformar”, su primer esfuerzo intensivo por establecer una plataforma básica de conocimientos estandarizados relacionados con la contratación pública. Como parte de esta estrategia, se desarrollaron siete cursos en línea para su personal de contratación, enfocados en los conceptos, metodologías y estrategias básicas de contratación (Véase Recuadro 6.8 para los detalles de los cursos).

Fuente: adaptado de OECD, 2016^[15] y OECD, 2017^[54].

6.1.2. El Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Estado de México es un actor clave en la promoción de la agenda de profesionalización

Es indispensable establecer un marco institucional que indique claramente qué institución es responsable de implementar una estrategia de profesionalización del personal de contratación pública. Efectivamente, la profesionalización y el desarrollo de capacidades se consideran como funciones principales del marco institucional del sistema de contratación pública (OCDE-SIGMA, 2016^[19]).

En el Estado de México, el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México IPSP está a cargo de la profesionalización y del desarrollo de capacidades de los servidores públicos, de conformidad con el Artículo 35 Bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas. Por lo tanto, el IPSP contribuye a fortalecer a la administración pública y mejorar la calidad de la provisión de servicios públicos. Se trata de una entidad desconcentrada de la Secretaría de Finanzas establecida el 25 de junio de 2003 (Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de México, 2020).

El IPSP está conformado por dos unidades técnicas: la Dirección de Profesionalización y la Dirección de Investigación y Estrategias de Profesionalización (Artículo 7, Fracción XXVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, 2019).

Gráfica 6.3. Organigrama del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Estado de México



Fuente: (Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo, n.d.[21]).

Recuadro 6.3. Mandatos de las Direcciones del IPSP

El Reglamento Interior del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México define los mandatos de las siguientes direcciones y subdirección:

ARTÍCULO 10. Corresponden a la Dirección de Investigación y Estrategias de Profesionalización, las atribuciones siguientes:

I. Vigilar y proponer a la Directora General o al Director General, el cumplimiento de lineamientos, políticas, normas generales y demás instrumentos que regulen la organización, operación y desarrollo del Sistema de Profesionalización del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.

II. Validar y someter a consideración de la Directora General o del Director General, los reglamentos, manuales administrativos y demás disposiciones que rijan el funcionamiento del Instituto, con la finalidad de hacer que se cumplan las disposiciones en materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, en términos de la normatividad aplicable.

III. Diseñar y actualizar la metodología para la detección de necesidades de profesionalización de las personas servidoras públicas del Poder Ejecutivo, con el objeto de alinear los programas a las necesidades del puesto y de las funciones sustantivas de las unidades administrativas.

IV. Definir un modelo educativo institucional que considere el perfil de las personas servidoras públicas, la estructura curricular, las estrategias didáctico-pedagógicas y las estrategias de evaluación del aprendizaje.

V. Diseñar y proponer a la Directora General o al Director General, estudios, investigaciones y desarrollo de instrumentos técnicos, normativos, teórico-metodológicos y administrativos que den sustento a la ejecución del Programa General de Profesionalización.

VI. Formular y proponer a la Directora General o al Director General investigaciones, procedimientos y estrategias que permitan determinar la viabilidad, conformación y operación del Servicio Profesional de Carrera en el Poder Ejecutivo del Estado de México.

VII. Instrumentar y proponer a la Directora General o al Director General estrategias teórico-metodológicas para la certificación de competencias laborales del personal del servicio público del Poder Ejecutivo Estatal.

VIII. Realizar y participar en la integración de estudios e investigaciones relacionadas con la profesionalización del servicio público, propiciando la colaboración de instituciones educativas, públicas y privadas inmersas en la materia, y a partir de estas experiencias generar acciones de mejora conforme a las atribuciones del Instituto.

IX. Definir los lineamientos que promuevan la participación del personal del servicio público como facilitadoras o facilitadores, desarrolladoras o desarrolladores y validadoras o validadores.

X. Articular acciones para la implementación de propuestas de profesionalización que atiendan necesidades actuales del personal del servicio público y participar, en su caso, de manera conjunta con las dependencias y organismos auxiliares en el diseño de contenidos temáticos de los eventos de formación y desarrollo que imparta el Instituto, a fin de mejorar la profesionalización del servicio público.

XI. Incorporar un esquema moderno de gestión educativa a través de procesos coherentes y toma de decisiones colegiadas para garantizar la efectividad, transparencia y calidad de la profesionalización.

XII. Coordinar acciones con la Dirección General de Personal para fortalecer y operar el Sistema de Profesionalización del Poder Ejecutivo conforme las atribuciones que corresponda a cada Dirección General.

XIII. Coordinar acciones para modernizar la profesionalización a través de la inserción de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

XIV. Proponer programas de profesionalización que promuevan la interculturalidad, la inclusión laboral, la equidad de género, el respeto a los derechos humanos, y la anticorrupción.

XV. Gestionar el desarrollo de foros, coloquios, seminarios y otros eventos relacionados con la profesionalización del personal del servicio público del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.

ARTÍCULO 11. Corresponden a la Subdirección de Desarrollo Curricular las atribuciones siguientes:

I. Desarrollar los perfiles de las y los servidores públicos a partir de los criterios de desempeño, de los conocimientos esenciales requeridos y de los atributos de las competencias que demanda el puesto.

II. Desarrollar contenidos formativos e informativos basados en los conocimientos y habilidades que requiere el perfil del personal del servicio público.

III. Operar sistemas de evaluación y certificación de las competencias laborales básicas de los servidores públicos del Poder Ejecutivo.

IV. Determinar los objetivos, temario, recursos didácticos, contenidos, modalidades de enseñanza, evaluación y bibliografía de las acciones de formación y desarrollo para integrar y mantener actualizado el catálogo de profesionalización.

V. Diseñar y evaluar propuestas para la formación y actualización para mandos medios y superiores.

VI. Seleccionar, elaborar y aplicar, instrumentos de evaluación (de los contenidos, de la metodología instruccional y del aprendizaje).

VII. Generar mecanismos para integrar una plantilla de facilitadoras y facilitadores con servidores públicos que muestren interés en la academia y conocimiento de su área de competencia.

VIII. Dar seguimiento y evaluar el desempeño de las y los facilitadores que participen en las acciones de profesionalización que promueva el Instituto.

IX. Promover, seleccionar y coordinar la participación de las y los servidores públicos en el desarrollo y validación de contenidos temáticos a través de los Comités Técnicos Académicos.

X. Las demás que le confieran otras disposiciones legales y aquellas que le encomiende la o el Director General y la o el Director de Investigación y Estrategias de Profesionalización.

ARTÍCULO 12. Corresponden a la Dirección de Profesionalización las atribuciones siguientes:

I. Vigilar el cumplimiento de los lineamientos, políticas, normas generales y demás instrumentos que regulen la organización, operación y desarrollo del Sistema de Profesionalización del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.

II. Proponer la Directora General o al Director General, el diseño, instrumentación y ejecución del Programa General de Profesionalización, el cual deberá estar sustentado en la Detección de Necesidades de Profesionalización y contemplar las diferentes modalidades de enseñanza, con la finalidad de fortalecer y desarrollar las competencias laborales del personal del servicio público.

III. Coordinar y participar en la evaluación de los eventos que integran el Programa General de Profesionalización, así como proponer acciones para el cumplimiento de sus objetivos de conformidad con el artículo 94 del Reglamento del Profesionalización para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México.

IV. Presentar periódicamente a la Directora General o al Director General, los avances del Programa General de Profesionalización en sus tres modalidades: presencial, en línea y mixta.

V. Proponer estrategias de educación abierta para grados escolares básico y de nivel medio y medio superior, sistemas de educación cerrada como especialidades de posgrado, o aquellos vinculados con la profesionalización del servicio público.

VI. Promover la colaboración de instituciones públicas, sociales y privadas en la ejecución de programas de profesionalización del personal del servicio público, vigilando el cumplimiento de los objetivos del Instituto.

VII. Organizar y coordinar la entrega de los documentos que acrediten la participación, aprovechamiento o desempeño del personal del servicio público en los programas de profesionalización a cargo del instituto.

VIII. Coordinar las actividades que se desprendan del otorgamiento de reconocimientos por desempeño sobresaliente al personal del servicio público que se haga acreedor a los mismos.

IX. Identificar y generar los vínculos de comunicación con la o el renlace de profesionalización de cada unidad administrativa, que le permitan cumplir con sus atribuciones.

X. Solicitar autorización a la Directora General o al Director General para la gestión de proyectos y acciones que se deriven del Programa General de Profesionalización.

XI. Las demás que le confieran otras disposiciones legales y aquéllas que le encomiende el Director General.

Fuente: (Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de México, 2020).

6.2. Evaluar la capacidad y las necesidades de profesionalización para establecer una estrategia efectiva de profesionalización

La evaluación de las capacidades y las necesidades de profesionalización del personal de contratación pública es un elemento crucial para establecer una estrategia de profesionalización efectiva. Lo anterior contribuiría a la detección de brechas de conocimiento y aptitudes. Las capacidades del personal de contratación pública tienen dos aspectos: el número de servidores públicos que trabajan en la contratación pública y sus capacidades (refiriéndose a la habilidad de un individuo, grupo u organización para cumplir con obligaciones y objetivos), (OECD, 2019^[22]).

6.2.1. El Estado de México podría establecer una base de datos sencilla de perfiles del personal de contratación pública

Los funcionarios de contratación pública tienen el estatus de servidores públicos en el Estado de México. En 2019, existían 108 autoridades contratantes (18 secretarías y 90 organismos auxiliares) con 2 970 funcionarios de contratación pública registrados en el Sistema Informático de Registro de Servidores Públicos del Estado de México (SIRESPM), la base de datos administrada por la Secretaría de la Contraloría y que está en proceso de interconexión con la Plataforma Digital (PD) del SAEMM.

Tabla 6.1. Personal de contratación pública en el Estado de México

| Institución | Número de funcionarios de contratación pública |
|------------------------------|--|
| 1. Secretarías (18 en total) | 1 408 |
| Secretaría de Finanzas | 375 |
| Secretaría de la Contraloría | 32 |
| Secretaría de Obras Públicas | 118 |
| Otras Secretarías | 883 |
| 2. Organismos auxiliares | 1 562 |

| | |
|------------|-------|
| SEIEM | 19 |
| ISEM | 121 |
| ISSEMYM | 110 |
| CAEM | 78 |
| IMIFE | 91 |
| JCEM | 84 |
| SAASCAEM | 18 |
| SITRAMYTEM | 20 |
| Otros | 1 021 |
| TOTAL | 2 970 |

Nota: SEIEM: (*Servicios Educativos Integrados al Estado de México*), ISEM (*Instituto de Salud del Estado de México*), ISSEMYM (*Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios*), CAEM (*Comisión del Agua del Estado de México*), IMIFE (*Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa*), JCEM (*Junta de Caminos del Estado de México*), SAASCAEM (*Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México*) y SITRAMYTEM (*Sistema de Transporte Masivo y Teleférico del Estado de México*).

Fuente: Información proporcionada por el Estado de México con base en el SIRESPPEM.

Además de conocer el número de funcionarios de contratación pública, es útil identificar los perfiles básicos de cada uno, tales como antecedentes académicos, años de experiencia profesional y área de responsabilidad en relación con la contratación (preparación de licitaciones, evaluación de licitaciones, gestión de contratos, control, etcétera). Sin embargo, en el Estado de México no existe un sistema de base de datos unificado que incluya esta información. De acuerdo con una pequeña encuesta llevada a cabo en diez instituciones públicas, incluyendo secretarías y organismos auxiliares, solamente tres de diez cuentan con esa información.

La Secretaría de Finanzas solicitó a la Dirección General de Personal que desarrollara una base de datos de funcionarios de contratación pública. Sin embargo, no existen avances respecto a esta iniciativa. Esta situación también implica que la contratación pública no se ha reconocido como una actividad profesional en el Estado de México. Además, el SAEMM requiere el desarrollo de una plataforma para identificar a los funcionarios de contratación pública y otros puestos de alto riesgo, la cual deberá integrarse a la PD del SAEMM. De hecho, el Comité Coordinador del SAEMM es la institución facultada para dictar lineamientos para el funcionamiento de la PD y, como tal, podría contribuir con la integración de una base de datos más robusta requiriendo la información sobre los funcionarios de contratación que se sugiere en el párrafo anterior.

El Estado de México se beneficiaría del establecimiento de una base de datos que incluya no solo el número de funcionarios de contratación, sino también sus perfiles básicos para la planeación de estrategias de profesionalización y desarrollo de capacidades.

6.2.2. El Estado de México podría hacer una encuesta para evaluar las capacidades y las necesidades del personal de contratación pública con el propósito de establecer una estrategia eficaz de profesionalización

La evaluación de las capacidades y las necesidades del personal de contratación pública es otro elemento crucial para establecer una estrategia eficaz de profesionalización. El resultado de la evaluación puede utilizarse como base para el desarrollo de sistemas prioritarios clave respecto a la profesionalización del personal de contratación pública: un marco de competencias que incluya perfiles de puestos específicos, un marco de certificación y un programa de desarrollo de capacidades. Considerando estos beneficios, el Estado de México podría llevar a cabo la evaluación de las capacidades de su personal de contratación pública en el futuro.

El Estado de México tiene algunas ventajas en este tema. La Secretaría de la Contraloría ya cuenta con la información del SIRESPPEM sobre la cantidad de personal de contratación pública. Además, el IPSP

cuenta con amplia experiencia en llevar a cabo encuestas a gran escala. Por ejemplo, el aplicó instituto una encuesta en línea a 11 998 servidores públicos en 2019 con el propósito de detectar las necesidades de profesionalización. Por lo tanto, también sería factible llevar a cabo una encuesta en línea a los 2 970 funcionarios de contratación pública para identificar sus perfiles básicos y evaluar sus capacidades.

Existen muchas buenas prácticas internacionales sobre identificación de perfiles básicos del personal de contratación pública y evaluación de sus capacidades. Por ejemplo, Perú llevó a cabo una encuesta a funcionarios de contratación pública de manera individual mediante exámenes (véase el Recuadro 6.4).

Recuadro 6.4. Evaluación de capacidades del personal de contratación pública en Perú

La SERVIR (la Autoridad Nacional del Servicio Civil) llevó a cabo dos diagnósticos de brechas de capacidades y conocimientos en el área de contratación pública en 2010 y 2014. En 2014, SERVIR identificó 6 158 practicantes de contratación pública, de los cuales 78% participó en las evaluaciones.

El diagnóstico se basó en la puntuación obtenida en un examen de 30 preguntas. Posteriormente, se utilizó el porcentaje de aciertos en las respuestas para clasificar al personal de contratación pública dentro de cuatro categorías:

- De 0% a 50%: se requiere desarrollo de capacidades en temas generales y específicos, con base en las funciones del personal de contratación pública (categoría 1).
- De 51% a 70%: se requiere de fortalecimiento de conocimientos específicos para desempeñar funciones propias del personal de contratación pública (categoría 2).
- De 71% a 85%: se requiere de fortalecimiento de conocimientos específicos para mejorar las capacidades del personal de contratación pública (categoría 3).
- De 86% a 100%: nivel óptimo de conocimientos para desempeñar funciones propias del personal de contratación pública (categoría 4).

El resultado indica que la mayoría del personal (casi 40% de los 4 793 funcionarios de contratación pública evaluados) requerían del fortalecimiento de conocimientos específicos para el desempeño de sus funciones (categoría 2). Efectivamente, únicamente 9.62% contaba con el conocimiento suficiente para un desempeño óptimo de sus funciones (categoría 4). Además, los resultados indicaron que las capacidades eran más fuertes a nivel nacional que a nivel subnacional. Esta evaluación también mostró que la profesionalización del personal de contratación pública en Perú se requería sobre todo al principio de la carrera: casi 50% del personal de contratación pública con menos de un año de experiencia no estaba cumpliendo con los criterios. Los resultados de la evaluación de capacidades serán de gran utilidad para diseñar una estrategia de profesionalización y desarrollo de capacidades.

Además de este diagnóstico hecho por la SERVIR, el OSCE (Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado) ha ido implementando la evaluación de profesionalización y capacidades del personal de contratación pública en Perú mediante la aplicación de la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública (*Methodology for Assessing Procurement Systems*, MAPS, por sus siglas en inglés) de la OCDE.

Fuente: (OECD, 2017^[23]).

Asimismo, la OCDE trabajó en conjunto con la República de Eslovaquia para ayudar en el desarrollo de un plan de acción en capacitación para coadyuvar en la estrategia de mejora del desempeño de la contratación. Para tal propósito, se elaboró un cuestionario para una evaluación estructurada de la oferta

existente de capacitación, su contenido y estructura, y las perspectivas tanto de capacitadores como de capacitados (véase el Recuadro 6.5), (OECD, 2017^[24]).

Recuadro 6.5. Análisis de brechas de necesidades de capacitación en Eslovaquia

La OCDE llevó a cabo un ejercicio dirigido de análisis de brechas de capacitación que incluyó discusiones detalladas con personas clave en Eslovaquia. El análisis no se limitó a las brechas de capacidades del personal, sino que también abordó la eficacia del programa completo de capacitación de la institución, incluyendo al personal al que iba dirigido, los métodos de capacitación utilizados y qué tan aplicable era el contenido de capacitación para las áreas que más desarrollo necesitaban. Se llevó a cabo un análisis de brechas mediante el uso de un cuestionario con el propósito de diagnosticar la situación actual de capacitación. El cuestionario se enfocó en tres dimensiones, cada una identificada como importante en la determinación de capacidades del personal de contratación. Se han proporcionado, para cada una de las tres dimensiones, ejemplos de preguntas que pueden leerse a continuación:

- Características del personal de contratación:
 - ¿El personal de contratación está claramente identificado?
 - ¿Cómo está integrado el personal?
 - ¿Cuál es la tipología del personal de contratación pública en términos de experiencia profesional?
- El desempeño del sistema de contratación:
 - ¿Cuál es el porcentaje de operaciones de contratación sujetas a licitación pública?
 - ¿Cuántas instancias existen de irregularidades conducentes a errores financieros?
 - ¿Cuáles son los principales fundamentos de impugnaciones y quejas?
 - ¿Qué objetivos complementarios de política pública son los que se implementan con mayor frecuencia (compras verdes, innovación, apoyo a pymes, etcétera)?
- El sistema de capacitación establecido:
 - ¿Existen criterios de elegibilidad para participantes en capacitación?
 - ¿Qué tan visibles son las oportunidades de capacitación para los miembros del personal?
 - ¿Los cursos de capacitación están estructurados con base en antigüedad o con base en los diferentes roles en el ciclo de vida de la contratación?
 - ¿Cuáles son los temas que están actualmente incluidos en el programa de capacitación?
 - ¿Qué tipos de modelos de impartición están disponibles (presencial, en línea, a distancia); las clases mezclan teoría y práctica?
 - ¿Cuál es la frecuencia de las capacitaciones; existen horas/eventos obligatorios a los que deba asistir el personal?
 - ¿Se obtiene retroalimentación de los participantes en las capacitaciones?

Este análisis dio pie a una evaluación profunda de las capacitaciones existentes, su contenido y estructura, y las percepciones tanto de los capacitadores como de los capacitados. Se juntaron 50

respuestas de parte de capacitadores y capacitados, lo que permitió la detección de las áreas con mayor prioridad. Se entrevistó a 35 individuos de 20 entidades diferentes para discutir las respuestas con mayor detalle y seguir investigando las necesidades de capacitación.

Fuente: (OECD, 2017^[34]).

La sección 6.4 *Fortalecer el sistema para desarrollar capacidades* mostrará brevemente los resultados de la pequeña encuesta, hecha para identificar las actividades de contratación de mayor complejidad, que la OCDE llevó a cabo con diez autoridades contratantes en el Estado de México.

6.3. Desarrollar un marco de competencias y un marco de certificación

La contratación pública es un proceso multidisciplinario que requiere aptitudes y competencias específicas; no solo se refiere a aptitudes técnicas (análisis de mercado, preparación de licitaciones y documentos de licitación, evaluación de licitaciones, gestión de contratos, etcétera), sino también a habilidades sociales (comunicación, negociación, gestión de proyectos, etcétera). Estas aptitudes y competencias deben quedar claramente definidas para asegurar el funcionamiento robusto y eficaz del sistema de contratación pública. El Estado de México podría considerar la posibilidad de establecer un marco de competencias y un marco de certificación para el personal de contratación pública, basado en los resultados de la evaluación de capacidades.

6.3.1. El Estado de México podría establecer un modelo de competencias para el personal de contratación pública

Un modelo de competencias mapea las aptitudes esenciales y los niveles de capacidad requeridos para la dirección general estratégica de una organización. Ayuda a los funcionarios de contratación a detectar sus brechas de aptitudes y puede utilizarse para diferentes propósitos de gestión de recursos humanos: reclutamiento, ascenso y capacitación. En 2018, 30% de los países miembros de la OCDE, tales como el Reino Unido (véase el Recuadro 6.6) habían desarrollado un marco de competencias para funcionarios de contratación pública (OECD, 2019^[14]). La Comisión Europea también ha venido desarrollando un marco europeo de competencias para la contratación pública. Este tiene la intención de ser un apoyo a las políticas de profesionalización a nivel nacional, para que los funcionarios de contratación pública tengan las aptitudes, los conocimientos y la integridad necesarios, así como la oportunidad de atender las necesidades de capacitación y de gestión de carrera (OECD 2019^[14]).

El IPSP estableció un modelo de competencias de desempeño para servidores públicos del Estado de México en 2011; está compuesto por cinco áreas de competencias (Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo, n.d.^[26]):

- Conocimiento del servicio público
- Procesos de la administración pública
- Gestión pública
- Propias de la especialidad del puesto
- Desarrollo humano y social

Sin embargo, el Estado de México no cuenta con un marco de competencias adaptado a los funcionarios de contratación pública, a pesar de que podrían corresponderle las competencias “propias de la especialidad del puesto”. Además, no existen perfiles de puestos específicos para funcionarios de contratación pública.

Los ejemplos de los marcos de competencias en el Reino Unido y en Escocia serían ilustrativos para considerar el establecimiento de un modelo específico para el personal de contratación pública en el Estado de México (véase el Recuadro 6.6).

Recuadro 6.6. Marco de competencias de contratación en el Reino Unido y Escocia

Reino Unido

Las aptitudes y comportamientos comerciales fueron identificados como una de las cuatro áreas prioritarias del Plan de Capacidades del Servicio Público de 2014. Estas cubren la fase pre-licitatoria (cuando es clave la habilidad de crear mercados, involucrarse con los proveedores y gestionar riesgos financieros y de inversión) y la gestión eficaz de contratos y proveedores después de que se haya acordado el contrato.

El Marco de Aptitudes y Competencias Comerciales para los niveles en desarrollo y practicante (de aquí en adelante, el Marco) establece aptitudes, comportamientos y competencias actuales que los servidores públicos, al momento de llevar a cabo actividades de contratación pública, deben demostrar en la ejecución de roles de contratación altamente eficaces, dinámicos y profesionales que generen valor por el dinero. El Marco cubre los tres componentes clave del ciclo comercial: pre-mercado, abastecimiento, y gestión de contratos y proveedores.

- Pre-Mercado: el proceso y las aptitudes para comprender el mercado establecido en el desarrollo y ejecución de una estrategia comercial.
- Abastecimiento: proceso, acuerdos y aptitudes comerciales necesarias para adquirir bienes y contratar obras y servicios que generarán resultados de negocios, específicamente la maximización de la legalidad y el valor por el dinero de los acuerdos comerciales existentes.
- Gestión de contratos y proveedores (adjudicación post-contrato): proceso y aptitudes utilizadas para gestionar la ejecución exitosa de resultados de negocios y buscar maximizar el valor por toda la duración del contrato.

También incorpora dos niveles de aptitudes y competencias comerciales integradas: en desarrollo y practicante.

- En desarrollo: demuestra que una persona es capaz de comprender los asuntos clave y sus implicaciones, así como hacer preguntas pertinentes y constructivas sobre el tema. Pueden encontrarse al inicio de su carrera o ser practicantes de otra profesión con cierto involucramiento en actividades comerciales, más allá de su conocimiento básico. El individuo en desarrollo demuestra comportamientos y resultados más allá de un nivel básico de consciencia, pero no ha tenido oportunidad o experiencia suficiente para poner las aptitudes en práctica para merecer el nivel de practicante.
- Practicante: demuestra conocimiento detallado sobre el tema y es capaz de brindar orientación y consejo a otros, así como de llevar a cabo actividades comerciales, con base en experiencia y competencias comerciales significativas.

Los Niveles de Habilidades de Profesión Comercial del Gobierno incluyen aquellos especialistas que han desarrollado su conocimiento y experiencia comercial más allá del nivel de practicante, llegando al estatus de Profesional Comercial del Gobierno. Este estatus se divide en cuatro subniveles: Líder Comercial, Sub-Especialista Comercial, Especialista Comercial y Especialista Comercial Senior. Los niveles dentro de este grupo corresponden al nivel experto, incluido en la versión anterior del Marco de Aptitudes y Competencias Comerciales.

Se puede utilizar para detectar requisitos de habilidades o conocimientos para diferentes roles, desarrollar un plan de carrera y como referencia consistente de aprendizaje y desarrollo. Se espera que todos los departamentos adopten este marco de capacidades de contratación para asegurar un enfoque común en la contratación pública.

Escocia

El marco de competencias de contratación en Escocia identifica los niveles de aptitudes y competencias requeridos para todo el personal en el proceso de contratación. Ayuda a los practicantes de contratación a adueñarse de su desarrollo personal mediante una evaluación de habilidades, identificando necesidades de capacitación y desarrollo y apoyando la planeación de carrera. Cada competencia corresponde a una lista de habilidades con la descripción que identifica el nivel de competencia: Nivel 1 (Base/Concientización), Nivel 2 (En Desarrollo/Conocimiento laboral), Nivel 3 (Practicante), Nivel 4 (Experto) y Nivel 5 (Maestro/Líder). El marco se actualizó en 2016 para reflejar el contexto cambiante de la contratación en Escocia y para alinearse con los estándares globales del Instituto Colegiado de Contratación y Suministro (*Chartered Institute of Procurement & Supply*, CIPS por sus siglas en inglés).

Tabla 6.2. Marco de competencias de contratación en Escocia

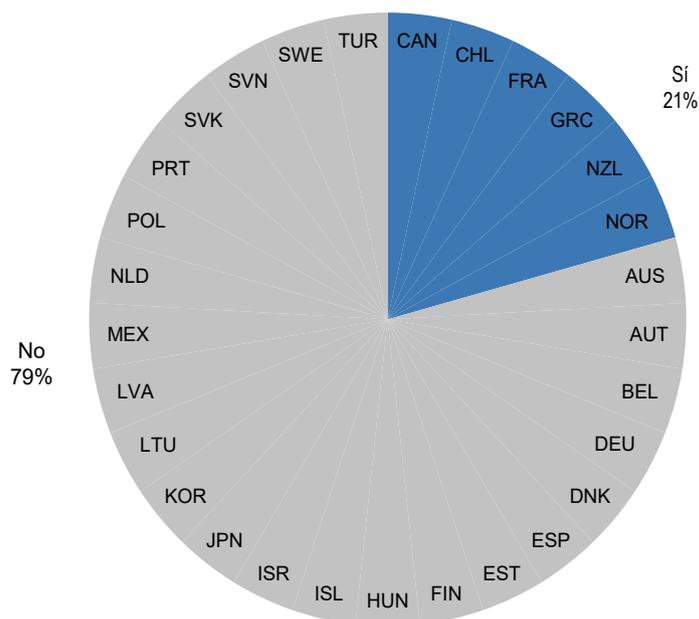
| Marco de competencias de contratación (alineado con los propósitos del Gobierno y los estándares globales CIPS) | | | | | | | | | |
|---|---|--|---|---------------------------------|---|--|--|--|--|
| Bases de infraestructura (por qué) | Proceso (Cómo) | | | Desempeño | Individuos | | | | |
| | Planeación | Implementación | Entrega | | | | | | |
| Estrategia Corporativa | Involucramiento pre-mercado | Licitación | Post-contrato | Gestión y medición de desempeño | Auto-desarrollo | | | | |
| Estrategia y Política de Contratación | <ul style="list-style-type: none"> • Perfilamiento de productos, proveedores y cadenas de suministro • Análisis de gastos • Análisis de mercado y cadenas de suministro • Desarrollo de especificaciones • Elaboración de documentos de licitación | <ul style="list-style-type: none"> • Derecho Contractual y Términos & Condiciones • Proceso de licitación de UE y regulado • Evaluación de licitaciones • Adjudicación y reunión informativa • Negociación • Rutas alternativas al mercado | <ul style="list-style-type: none"> • Administración de contratos • Gestión de proveedores • Gestión de cadenas de suministro • Administración de inventario • Flotilla y logística de distribución | Mejoras continuas | Gestión de equipos de alto desempeño | | | | |
| Legislación | | | | | Liderar e influir | | | | |
| Gobernanza y Cumplimiento | | | | | Relaciones con partes interesadas | | | | |
| Tecnología | | | | | Comunicaciones | | | | |
| Estándares y Conducta | | | | | | | | | |
| Involucramiento temprano y papel del cliente inteligente (genera mejores resultados) | | | | | Concientización comercial y financiera (Competencia comercial y astucia de negocios; Modelos comerciales; Desarrollo de casos de negocios; Gestión financiera; Presupuestación) | | | | |
| | | | | | Planeación y gestión de riesgos (Gestión de proyecto y programa; Gestión de riesgos) | | | | |
| | Sustentabilidad e innovación (Contratación sustentable) | | | | | | | | |

Fuente: (Función Comercial del Gobierno, 2015_[27]) y (Gobierno de Escocia, 2016_[28]).

6.3.2. El Estado de México también podría establecer un marco de certificación para el personal de contratación pública

Un marco de certificación representa otra herramienta estratégica para promover la profesionalización del personal de contratación pública, además de contribuir a proporcionar capacitación regular y específica sobre las habilidades pertinentes al personal de contratación (OECD, 2019_[11]). Por lo tanto, está estrechamente ligado a un marco de competencias que mapea habilidades para asegurar el buen y eficaz funcionamiento del sistema de contratación. El establecimiento de un marco de certificación es una buena práctica emergente de los países miembros de la OCDE para mejorar la cultura de profesionalización del personal de contratación pública. En 2018, el 21% de estos países habían establecido ya un marco de certificación.

Gráfica 6.4. Proceso de certificación para funcionarios de contratación pública



Nota: Los datos para República Checa, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos no están disponibles. En Noruega existe una certificación para contratantes de nivel básico, Innkjøpskortet, pero no se utiliza ampliamente.
Fuente: (OECD, 2019^[11]).

Actualmente, el Estado de México no cuenta con un marco de certificación para el personal de contratación pública. Sin embargo, el IPSP cuenta con experiencia en establecer marcos de certificación para temas específicos. Efectivamente, ha establecido doce programas de certificación.

Tabla 6.3. Programas de certificación establecidos en el Estado de México

| Institución requirente | Programa de certificación |
|--|--|
| COPLADEM | Estrategia de planeación y evaluación de la gestión pública |
| Secretaría de la Contraloría | Evaluación del desempeño institucional |
| Secretaría de la Contraloría | Responsabilidades en el servicio público |
| Secretaría de Finanzas (Subsecretaría de Administración) | Gestión administrativa |
| Comisión Estatal de Mejora Regulatoria | Mejora regulatoria |
| Instituto de Profesionalización | Gestión de la profesionalización |
| DGSEI | Gestión estratégica de tecnologías de la información |
| Secretaría de Educación | Profesionalización de docentes de preparatoria del Estado de México |
| Secretaría de Educación | Profesionalización de docentes que utilizan tecnologías de la información y comunicación |
| Secretaría de Finanzas (Evaluación y Desempeño) | Gestión de resultados |
| ISSEMyM | Diplomado en enfermería |
| ISSEMyM | Diplomado en trabajo social y relaciones públicas |

Nota: COPLADEM: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, DGSEI: Dirección General del Sistema Estatal de Informática, ISSEMyM.

Fuente: (Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo, n.d.^[26]).

Estos programas de certificación fueron desarrollados con la participación de servidores públicos familiarizados con los temas, con base en las necesidades específicas para la especialización de las instituciones públicas, así como en el Modelo de Competencias de Desempeño.

Por lo tanto, el IPSP debería ser considerado como un actor clave cuando el Estado de México planea establecer un marco de certificación para el personal de contratación pública. Por supuesto, esta iniciativa debe ser solicitada por las instituciones relacionadas con la contratación pública, incluyendo la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Obras Públicas y otras autoridades contratantes.

Durante la misión de investigación y de acuerdo con la pequeña encuesta que se llevó a cabo a diez grandes instituciones públicas, incluyendo secretarías y organismos auxiliares, todas las partes involucradas, incluyendo la Secretaría de Finanzas, el IPSP y los organismos auxiliares, expresaron puntos de vista positivos respecto al establecimiento de un marco de certificación para el personal de contratación pública con el propósito de promover la agenda de profesionalización.

El ejemplo del marco de certificación de Croacia (véase el Recuadro 6.7) podría ser ilustrativo al momento de considerar el establecimiento de un sistema de certificación para el personal de contratación pública en el Estado de México. Además, debe reiterarse que llevar a cabo una encuesta de evaluación de capacidades del personal de contratación pública sería el primer paso importante hacia el establecimiento de un marco de competencias y uno de certificación.

Recuadro 6.7. Marcos de certificación en Croacia

Croacia cuenta con un sistema integral de capacitación para funcionarios de contratación. La Dirección para el Sistema de Contrataciones Públicas del Ministerio de Economía, Innovación, Emprendimiento y Oficios está a cargo de la implementación de la política de contratación pública mediante los siguientes mecanismos:

- Desarrollar, mejorar y coordinar la totalidad del sistema de contratación pública; propuestas, preparación y coordinación del desarrollo de propuestas de ley y otras normas sobre contratación pública.
- Operar un servicio de mesa de ayuda y una línea directa.
- Publicar opiniones y errores más frecuentes.
- Asegurar la capacitación en el ámbito de la contratación pública.

La Dirección para el Sistema de Contrataciones Públicas lanzó un esquema nacional de certificación para funcionarios de contratación pública para atender retos respecto a capacidades limitadas. Para lograr la obtención del certificado, los candidatos del programa de certificación deben aprobar un examen después de haber tomado cursos de 52 horas de duración sobre contratación pública. Sin embargo, completar las 52 horas de curso no es un prerrequisito para tomar el examen. Los candidatos necesitan acertar un 70% de las 50 preguntas para aprobar el examen: el porcentaje de aprobación es de 75%. El certificado tiene una validez de tres años después de los cuales se debe completar un programa de 32 horas para su renovación. La certificación principal tiene un costo de EUR 500, mientras que el curso de renovación tiene un costo de EUR 150. Este certificado se ha otorgado a más de 5 000 personas.

Fuente: (OECD, 2019^[29]).

6.4. Fortalecer el sistema para el desarrollo de capacidades

El apoyo a una cultura de aprendizaje en el servicio público asegurará que las habilidades se están reforzando y actualizando de manera regular. Esto permite que el personal siga el ritmo cambiante de su trabajo; significa invertir en oportunidades de aprendizaje para los servidores públicos (OECD, 2017^[23]).

En esta sección se analiza la situación actual del sistema de desarrollo de capacidades del personal de contratación pública en el Estado de México: capacitación y asistencia metodológica (lineamientos y manuales, formatos estandarizados y mesa de ayuda).

6.4.1. El Estado de México podría fortalecer la calidad y la cobertura de las capacitaciones sobre contratación pública

El refuerzo de las capacidades del personal de contratación pública requiere del desarrollo de un sistema adecuado de capacitación. En el Estado de México, el IPSP está a cargo del desarrollo de las capacidades de los servidores públicos, de conformidad con lo estipulado en el Artículo 35 Bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas. El IPSP puede proponer programas específicos de capacitación con base en la detección de necesidades de profesionalización o en la petición de instituciones públicas, de conformidad con el Artículo 74 del Reglamento de Profesionalización para los Servidores Públicos del Estado de México.

El IPSP es un proveedor clave de capacitación en el Estado de México. Entre 2013 y 2016, capacitó 132 772 servidores públicos a través de 4 220 capacitaciones presenciales. En 2015, 6 867 servidores públicos se capacitaron mediante cursos en línea.

Tabla 6.4. Capacitaciones organizadas por el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2013-2016 |
|--|--------|--------|--------|--------|-----------|
| Número de servidores públicos capacitados | 27 135 | 25 633 | 30 655 | 39 092 | 132 772 |
| Número de capacitaciones | 1 046 | 831 | 1 091 | 1 252 | 4 220 |
| Promedio de servidores públicos por capacitación | 26 | 31 | 28 | 31 | 31 |

Fuente: (Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo, n.d.^[26]).

El IPSP cuenta con un modelo de Gestión del Talento Humano y ofrece actividades académicas en línea y presenciales, tales como cursos, talleres, conferencias, diplomados y certificaciones. Asimismo, pone a disposición del poder ejecutivo, un programa general compuesto por temas genéricos y técnicos. Por un lado, dentro de los temas genéricos, cuenta con cuatro categorías: cultura institucional, clima laboral, organización y, procesos y desarrollo humano. Por otro lado, los temas técnicos refieren a las categorías: Nivel y función, así como Normatividad y lineamientos.

Cada actividad académica tiene una duración variable, con base en las necesidades de las dependencias; sin embargo, los cursos presenciales tienen una duración de 20 horas.

Asimismo, el personal del servicio público cuenta con una plataforma digital para los siguientes 16 cursos en línea:

- Actuación responsable en el servicio público.
- Conducta Ética y Profesional en el Servicio Público.
- Gestión del servicio.
- Comunicación interpersonal

- Comunicación social e institucional.
- Negociación en el marco de actuación de los servidores públicos.
- Innovación, organización y métodos.
- Planeación estratégica.
- Análisis y solución de problemas.
- Administración de proyectos públicos.
- Alta dirección gubernamental.
- Análisis y diseño de políticas públicas.
- Control de gestión.
- Presupuesto Basado en Resultado (PBR) y Sistema Integral de Evaluación de Desempeño (SIED).
- Sistemas de organización y control de la información digital.
- Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios y su Reglamento.

El Reglamento Interior del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México prevé otorgar un reconocimiento a servidores públicos por desempeño sobresaliente (Artículos 49-52). Este reconocimiento se otorga a servidores públicos que participan, por lo menos 20 horas al año, de manera presencial en cursos de capacitación, tengan el mejor desempeño (calificación de 10 en una escala del 0 al 10) y mantengan una asistencia de 100% durante el año. El Instituto de Profesionalización otorgó reconocimientos a 410 servidores públicos en 2018.

Sin embargo, el IPSP proporciona limitada de capacitación en temas de contratación pública. Ha proporcionado dos cursos de capacitación: (i) un curso de 20 horas de duración sobre el marco jurídico de la contratación pública (Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios) y (ii) un curso de 20 horas de duración sobre procedimientos de contrato pedido (adjudicación directa debido a montos reducidos), con base en las entrevistas llevadas a cabo durante la misión de investigación de la OCDE. Además, el instituto no cuenta con sus propios capacitadores en temas de contratación pública. Este invita a expertos de instituciones públicas y privadas para que den las capacitaciones en este rubro.

Para cerrar esta brecha, algunas autoridades contratantes han desarrollado sus propias iniciativas para capacitar a sus funcionarios de contratación pública. De hecho, según las respuestas otorgadas, dos de diez autoridades contratantes encuestadas por la OCDE organizaron capacitaciones presenciales sobre contratación pública en 2018. Por ejemplo, algunas autoridades contratantes organizaron dos cursos sobre contratación pública bajo la normatividad del gobierno federal.

Asimismo, dos autoridades contratantes proporcionaron cursos de capacitación en línea. La Secretaría de Finanzas proporcionó un curso en línea de 25 horas sobre la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios y su Reglamento a 63 funcionarios de contratación. Una de las autoridades contratantes ofreció un módulo de capacitación en línea sobre habilidades sociales tales como trabajo en equipo, liderazgo y comunicación efectiva.

Estas iniciativas de autoridades contratantes se consideran un primer paso positivo hacia la mejora de las capacidades del personal de contratación pública. Sin embargo, estas capacitaciones solo se enfocan en la perspectiva del marco jurídico, como en el caso de las capacitaciones sobre contratación pública otorgadas por el IPSP. También, cabe recalcar que la capacitación sobre contratación pública no está disponible para los operadores económicos interesados en participar en la misma. Por tanto, dependencias como la Secretaría de Finanzas podrían considerar la posibilidad de ofrecer tal capacitación para los operadores económicos, dado que el mandato del IPSP se limita solo a servidores públicos.

Con cada vez mayor complejidad y características multidisciplinarias de la función de contratación pública, los funcionarios de la especialidad necesitan capacitarse para ir más allá del desempeño de tareas

administrativas. La Tabla 6.5 contiene una lista de temas técnicos potenciales sobre contratación pública y su disponibilidad en el Estado de México.

Tabla 6.5. Disponibilidad de capacitación sobre contratación pública en el Estado de México

| Tema | Disponibilidad de capacitación en el Estado de México | |
|---|---|---------------------|
| | Instituto de Profesionalización | Otras instituciones |
| Ley de contratación pública | x | x |
| Análisis de mercado | | |
| Cálculo de precios de referencia | | |
| Criterios de selección (criterios de pre-calificación) | | |
| Especificaciones técnicas | | |
| Criterios de adjudicación | | |
| Evaluación de licitaciones & adjudicación de contratos | | |
| Gestión de contratos | | |
| Control <i>Ex ante</i> & <i>Ex post</i> / Gestión de riesgos | | |
| Integridad en la contratación pública | | |
| Contratación electrónica | | |
| Contratación centralizada | | |
| Contratación pública estratégica / Contratación pública verde | | |
| Contratación pública estratégica / pymes | | |
| Contratación pública estratégica / Innovación | | |
| Contratación pública socialmente responsable | | |
| Habilidades sociales (negociación, etcetera) | | x |

Fuente: Información proporcionada por el Estado de México.

Como primer paso, es esencial la comprensión del marco normativo de contratación pública para que los funcionarios de tales instancias implementen procedimientos eficaces de contratación. Esto permite que estos servidores públicos comprendan sus roles y eviten problemas que puedan resultar en impugnaciones o controversias contractuales.

Posteriormente, los funcionarios de contratación pública deben comprender e implementar los procesos requeridos de contratación pública para generar valor por el dinero. Los procedimientos estándar de contratación pública consisten en las siguientes tres etapas: (i) fase pre-licitatoria, (ii) fase licitatoria y (iii) gestión de contratos. La fase pre-licitatoria incluye procedimientos específicos tales como la planeación y preparación de licitación (análisis de mercado, redacción de especificaciones técnicas, establecimiento de criterios de adjudicación/selección, preparación de documentos de licitación y cálculo del precio de referencia), así como la convocatoria de licitación. La fase licitatoria está compuesta por la apertura, la evaluación, las aclaraciones /negociaciones con el licitante ganador, la adjudicación y la suscripción de contrato. La fase de gestión de contrato incluye procedimientos como la supervisión de avances, modificaciones de contrato, informes regulares de avances y pagos. Estos procedimientos de cada ciclo de contratación requieren de aptitudes y conocimiento técnicos adecuados (OECD, 2019^[29]).

Es indispensable incrementar el nivel de integridad y ética en la contratación pública, dado que esta es una de las actividades gubernamentales más vulnerables ante la corrupción. Los mecanismos eficaces de control mediante el control *ex ante* y *ex post* son fundamentales para promover la rendición de cuentas y la integridad en el proceso de contratación pública. También generan evidencia de gran valor sobre el desempeño y la eficiencia del ciclo de contratación (OECD, 2016^[31]).

Los funcionarios de contratación pública deben estar familiarizados con el uso de la plataforma de contratación electrónica; esta brinda varios beneficios, tales como aumento del nivel de transparencia, facilitación del acceso electrónico a la contratación pública, reducción de la interacción directa entre funcionarios de contratación y empresas en momentos de altos riesgos de integridad, incremento de la participación y la competencia, pero también permite una detección más fácil de irregularidades. El desarrollo de capacidades respecto a la contratación electrónica también es crucial en el contexto del Estado de México: se ha identificado la adopción de la contratación electrónica como uno de los retos principales, como ya se abordó en el capítulo de contratación electrónica.

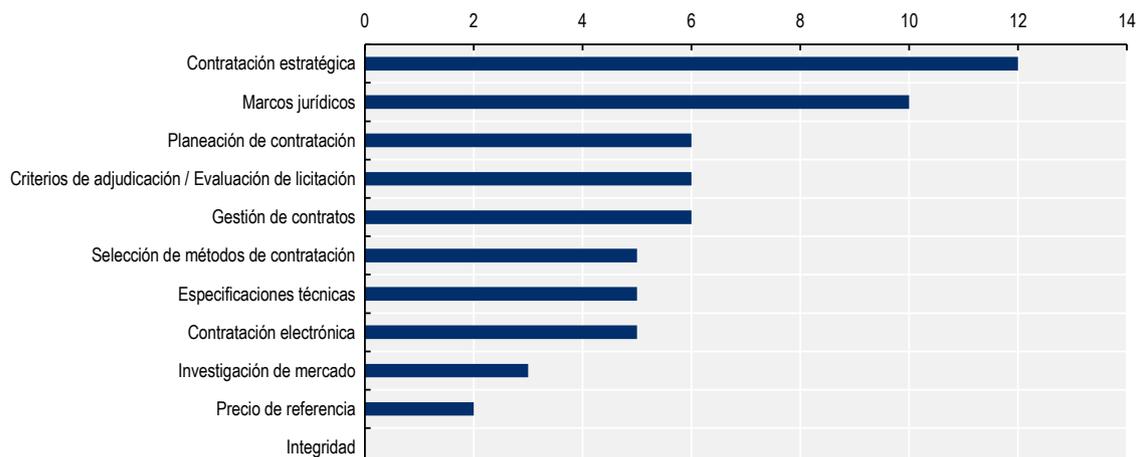
La contratación estratégica es un área emergente de la contratación pública; esta se utiliza para lograr objetivos complementarios de política pública, mientras se logra el objetivo primario de entregar bienes y servicios a tiempo, y de manera económica y eficiente. Estos objetivos de política pública incluyen el desarrollo de pymes, preocupaciones medioambientales (contratación pública verde), innovación y responsabilidad social.

Finalmente, los funcionarios de contratación pública deben contar con el nivel adecuado de habilidades sociales, incluyendo, mas no limitadas a, negociación, trabajo en equipo, comunicación, liderazgo, gestión de proyectos y tecnologías de la información.

Otro problema adicional se debe a que las capacitaciones proporcionadas por el IPSP y las autoridades contratantes no están organizadas de manera regular y sistemática. No es obligatorio para los funcionarios de contratación tomar estas capacitaciones. Además, no se proporciona información sobre la evaluación de dichos cursos.

La creación del sistema de desarrollo de capacidades tiene mayor eficacia cuando refleja las verdaderas necesidades de formación. La Gráfica 6.5 muestra las áreas de contratación más complejas en términos del desarrollo de capacidades para las autoridades contratantes encuestadas por la OCDE.

Gráfica 6.5. Áreas de contratación más complejas en términos del fortalecimiento del desarrollo de capacidades



Nota: Se pidió a cada autoridad contratante escoger y clasificar los cinco temas de contratación de mayor complejidad en términos del fortalecimiento de capacidades. Posteriormente, se hizo la suma del resultado después de la conversión con base en la siguiente regla de puntuación: 1er tema complejo = 5 puntos, 2o tema complejo = 4 puntos, 3er tema complejo = 3 puntos, 4o tema complejo = 2 puntos, 5o tema complejo = 1 punto.

Fuente: Con base en las respuestas proporcionadas en el cuestionario aplicado a diez autoridades contratantes en el Estado de México.

La contratación estratégica fue identificada como el tema de contratación más complejo en términos de reforzar las capacidades del personal de contratación pública. Los marcos jurídicos son considerados

como el segundo mayor reto, independientemente de la disponibilidad de formación proporcionada por el IPSP y las autoridades contratantes. Estos resultados implican que el Estado de México necesita mejorar la calidad de las capacitaciones sobre los marcos jurídicos para la contratación pública. Mientras que el marco jurídico es uno de los temas más comunes de capacitación relacionada con la contratación pública en muchos países, es un tema en que la teoría tiende a prevalecer por encima de la práctica. Por ejemplo, es común que los capacitadores expliquen únicamente los textos de artículos normativos sin proporcionar ejemplos prácticos o llevar a cabo ejercicios.

A estos dos retos los acompaña la planeación de la contratación, los criterios de adjudicación y la gestión de contratos. El taller de mejores prácticas de contratación organizado por la OCDE en enero de 2019 incluyó un módulo acerca de criterios de adjudicación de contratos, particularmente para incrementar la aplicación de los criterios de adjudicación por puntos y porcentajes con la finalidad de maximizar la competencia en los procesos de contratación pública. Este taller confirmó que existe mucha oportunidad y deseo de mejorar las capacidades sobre el modo de utilización del criterio por puntos y porcentajes.

Es fundamental establecer capacitaciones basadas en la evaluación de conocimientos y brechas de aptitudes para reflejar la necesidad específica del personal de contratación pública. Además, la aplicación de la formación existente, como la relacionada con el marco jurídico, debe ser mejorada. Estas capacitaciones deben proporcionarse de manera regular, y no *ad hoc*. También deben estar alineadas con un marco de competencias y de certificación.

Existen muchos ejemplos que el Estado de México podría considerar para desarrollar capacitaciones relacionadas con la contratación pública. En México, PEMEX desarrolló programas de desarrollo de capacidades para sus funcionarios de contratación pública. Los temas cubiertos no solo incluyen el marco normativo de la contratación pública, sino también varios temas como contratación electrónica, evaluación de licitaciones y contratos marco (véase el Recuadro 6.8).

Recuadro 6.8. Módulos de capacitación de PEMEX y Canadá

PEMEX

PEMEX desarrolló módulos de capacitación en línea para todos los miembros del personal que lleven a cabo el proceso de contratación como parte de la estrategia Profesionalizar para Transformar, en junio de 2014. Estos cuatro módulos son: 1) Contexto de la contratación de PEMEX: estructura y procedimientos conforme a la Ley de PEMEX, 2) Abastecimiento estratégico, 3) Contratos marco y contratos preparatorios, y 4) Metodologías para evaluar las propuestas, compuestos de siete cursos en línea descritos a continuación.

Estos cursos proporcionan conocimiento armonizado para incorporar buenas prácticas y estandarizar la función de contratación.

Tabla 6.6 Módulos de aprendizaje en línea de PEMEX

| Título de la capacitación | Duración (horas) | Contenido |
|--|------------------|--|
| Módulo 1. Contexto de la contratación de PEMEX | | |
| Estructura y procedimientos conforme a la Ley de PEMEX | 9 | Identificar el marco regulatorio aplicable a la contratación de PEMEX en actividades sustantivas. |
| Procura conforme a la Ley de PEMEX | 4 | Identificar las áreas de PEMEX implicadas en la procura, conforme a su régimen especial de contratación. De igual manera, proporcionar información general y práctica para apoyar la elaboración de los documentos necesarios para llevar a cabo los procedimientos de contratación. |
| Módulo 2. Abastecimiento estratégico | | |
| Introducción al abastecimiento estratégico | 2 | Identificar los conceptos y etapas de la metodología de abastecimiento estratégico para entender su importancia para crear valor en la empresa, así como indicar la relevancia del análisis de gastos. |
| Análisis de gastos en abastecimiento estratégico | 1.5 | |
| Implementación de la metodología de abastecimiento estratégico | 2 | |
| Módulo 3. Contratos preparatorios | | |
| Contratos preparatorios | 5 | Definir los contratos preparatorios, identificar los diferentes tipos y sus ventajas. De igual forma, analizar el acuerdo, gestión e instrumentación de contratos preparatorios. |
| Módulo 4. Metodologías para evaluar las propuestas | | |
| Metodologías para evaluar las propuestas | 9 | Analizar las diferentes metodologías para evaluar las propuestas con el fin de facilitar un análisis integral, identificar criterios óptimos y permitir la selección de la propuesta que incluya las mejores condiciones. |

Fuente: (OECD, 2017^[54]).

La Dirección Corporativa de Procura y Abastecimiento también ofrece a su personal tres cursos adicionales sobre materias relacionadas con el abastecimiento estratégico: Análisis de gastos (14 horas), Prioridad y selección de categorías, Etapas de la metodología (15.5 horas), y Negociación.

Canadá

El plan de estudios en Canadá consiste en cinco cursos:

- Para quién trabajamos (C218):

Este curso desarrolla una comprensión profunda de la manera en que los funcionarios públicos federales partidistas de Canadá sirven al gobierno democráticamente electo en funciones.

- Ambiente Jurídico y de Políticas Públicas para la Gestión Material de la Contratación y de Bienes Inmuebles (M714):

Este curso brinda un panorama de las leyes, normas y políticas públicas, directrices, acuerdos comerciales a nivel nacional e internacional, y otros instrumentos relacionados con las comunidades de contratación, recursos materiales y bienes inmuebles.

- Introducción a la contratación (M718):

Este curso introductorio aborda las responsabilidades básicas en todas las fases del proceso de contratación.

- Perspectiva general de la gestión material (C233):

Este curso proporciona un panorama de la gestión de recursos materiales dentro del contexto del gobierno federal.

- Perspectiva de la gestión de bienes inmuebles (C234):

Este curso proporciona un panorama de la gestión de bienes inmuebles dentro del contexto del gobierno federal.

El plan de estudios se actualiza periódicamente para reflejar nuevos y cambiantes requisitos. Por ejemplo, una actualización reciente refleja las competencias técnicas de contratación gubernamental recientemente definidas.

Fuente: (OECD, 2017^[54] y OECD, 2019^[6]).

La OCDE colaboró con el gobierno de Lituania para proponer un marco de certificación y desarrollar programas de “capacitación a capacitadores”, con el fin de crear capacidades para practicantes de contratación pública que a su vez proporcionen capacitaciones requeridas bajo el marco de certificación propuesto (Véase el Recuadro 6.9).

Recuadro 6.9. Estableciendo un marco de certificación y programas de capacitación en Lituania

La OCDE trabajó en conjunto con el gobierno de Lituania bajo la Reforma Estructural y Servicios de Apoyo (*Structural Reform and Support Services*, SRSS, por sus siglas en inglés) de la Comisión Europea. En este proyecto, la OCDE propuso una descripción detallada del marco de certificación y herramientas de la estrategia de profesionalización, con base en una evaluación integral de los retos con los actores principales y bajo estrecha comunicación con el Ministerio de Economía e Innovación y la Oficina de Contratación Pública de Lituania.

El marco de certificación está conformado por dos niveles: básico y avanzado. Los candidatos deberán completar cursos de 60 horas en total (42 horas y 18 horas por nivel) sobre 19 temas de contratación, tales como ley de contratación pública, análisis de mercado, especificaciones técnicas, criterios de adjudicación, integridad en la contratación pública y contratación estratégica (contratación pública verde, pymes, innovación, y contratación pública socialmente responsable). La OCDE también propuso herramientas para promover la estrategia de profesionalización. Estas incluyen formación en línea, programas de grado académico, herramientas de autoayuda (manuales, lineamientos y formatos estandarizados), una ventanilla única en línea de contratación para la comunidad de práctica, un sistema de reconocimiento exclusivamente para profesionales de contratación pública y capacitaciones prácticas (capacitación en el trabajo, intercambio de puestos, programas de mentoría y de pasantía).

Como parte de la entrega clave de este proyecto, la OCDE ofreció un programa de “capacitación a capacitadores” de dos semanas con el propósito de desarrollar capacidades para los futuros

capacitadores que impartirán las sesiones de formación que se requieran en el marco de certificación. Para poder llevar a cabo estos programas, la OCDE elaboró materiales didácticos que cubren 11 cursos sobre contratación de los 19 requeridos en el marco de certificación. Esto corresponde a 31 horas, es decir, aproximadamente la mitad de las 60 horas necesarias para completar ambos niveles.

Fuente: (OECD, 2019^[29]).

6.4.2. El Estado de México podría desarrollar mecanismos de asistencia metodológica sobre contratación pública que sean amigables con el usuario

La asistencia metodológica constituye un pilar clave para el fortalecimiento del sistema de desarrollo de capacidades del personal de contratación pública. Es una herramienta útil para apoyar a los servidores públicos de esta área a desempeñar sus misiones de manera eficaz.

Los países OCDE desarrollaron instrumentos tales como manuales y lineamientos, formatos estandarizados y mesas de ayuda. Por ejemplo, Irlanda elaboró lineamientos y formatos estandarizados amigables con el usuario para facilitar las tareas diarias de los funcionarios de contratación pública. Francia y Lituania operan una mesa de ayuda para atender las dudas sobre contratación pública de autoridades contratantes y operadores económicos.

En esta sección se analiza el sistema actual de asistencia metodológica disponible en el Estado de México: lineamientos y manuales, formatos estandarizados y servicio de mesa de ayuda.

Lineamientos y manuales

Los lineamientos y los manuales ofrecen información práctica sobre procedimientos y temas específicos. Las experiencias internacionales indican que existe una gran variedad de temas para estos documentos metodológicos: lineamientos para el establecimiento de criterios de adjudicación de contratos, cómo evaluar ofertas, uso de plataformas de contratación electrónica, cómo implementar la contratación estratégica y cómo prevenir corrupción y colusión (Comisión Europea, n.d.^[32]).

Actualmente, el Estado de México cuenta con un número limitado de lineamientos y manuales. Como ya se ha mencionado, el gobierno del Estado de México elaboró en 2013 un lineamiento específico para el proceso de contratación pública, los POBALINES; estos describen las reglas de contratación, como los criterios de evaluación de licitaciones (POBALINES-064) y la aprobación previa de especificaciones técnicas para categorías específicas de bienes y servicios por parte de la Secretaría de Finanzas (POBALINES-059). El Estado de México también elaboró lineamientos sobre los procedimientos de análisis de mercado (Procedimientos de autorización y alta de estudios de mercado en el SICAPEM) en 2017. En efecto, estos lineamientos contribuyen a reducir la interpretación discrecional de la ley y, por lo tanto, complementan el marco jurídico existente mediante la identificación de responsabilidades claras durante el proceso de contratación (OECD, 2015^[10]).

Sin embargo, cabe recalcar que existen retos respecto al alcance y la calidad de estos lineamientos. Actualmente, el Estado de México cuenta con solo dos (los POBALINES y los de análisis de mercado). Es importante desarrollar lineamientos amigables con el usuario tanto de contratación estratégica como de aplicación de criterios de adjudicación por puntos y porcentajes. Estos temas fueron identificados como retos clave en la breve encuesta llevada a cabo por la OCDE. Además, los lineamientos existentes se consideran una extensión del marco regulatorio que contienen una lista de artículos mas no ejemplos prácticos, en lugar de un lineamiento y un manual amigables con el usuario para explicar el contenido con ejemplos y elementos visuales.

Recuadro 6.10. Lineamientos y manuales sobre contratación estratégica en Costa Rica

En Costa Rica, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) del Ministerio de Hacienda desarrolló lineamientos y manuales amigables con el usuario para promover el uso estratégico de la contratación y alinearlos con la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables.

En 2015, la DGABCA publicó la Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas y la normativa para su implementación con el apoyo de la Comisión Europea y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Estos lineamientos técnicos cubren dimensiones de contratación estratégica tales como contratación pública verde, desarrollo de pymes, innovación y responsabilidad social.

Para asegurar la implementación eficaz de sus normativas técnicas, la DGABCA también elaboró los siguientes manuales:

- Guía de Compras Públicas Sustentables:

Esta guía explica cómo incorporar consideraciones ambientales en cada paso del ciclo de contratación y ofrece ejemplos específicos para cada categoría de producto o servicio de contratación verde.

- Guía de Criterios Sociales en los Procesos de la Contratación Pública en Costa Rica:

Esta guía explica cómo incorporar consideraciones sociales en cada paso del ciclo de contratación y proporciona los formatos de las cláusulas que deben incorporarse en los documentos de licitación / contratos.

Fuente: (Ministerio de Hacienda, n.d.^[33]).

El Estado de México podría beneficiarse de la elaboración de lineamientos para una variedad de temas de contratación y mejorar la calidad de los existentes para que sean más amigables con el usuario, proporcionando ejemplos prácticos y apoyo visual, como en el caso de Costa Rica (véase el Recuadro 6.10).

Formatos estandarizados

Los formatos estandarizados son modelos de documentos listos para utilizarse y que pueden usar las autoridades contratantes para facilitar su trabajo. Estos formatos generalmente incluyen, mas no se limitan a, convocatorias de licitación, documentos de licitación, documentos de contrato y formatos de evaluación de licitación. El propósito de estos formatos es ayudar a que las autoridades contratantes ahorren tiempo y eviten potenciales errores. También contribuyen a garantizar la calidad de los procedimientos de contratación y a reducir las cargas administrativas de los operadores económicos que preparan las propuestas de licitación.

Actualmente, el Estado de México cuenta con los siguientes formatos estandarizados:

- Documentos de licitación.
- Documentos de contrato.
- Lista de verificación para la presentación de documentos requeridos para propuestas de licitación.
- Matriz para evaluar propuestas técnicas y financieras.

Además, la Secretaría de Finanzas ha intentado desarrollar la plataforma para preparar documentos de licitación mediante un llenado de información necesaria. Sin embargo, existen algunos retos. En primer lugar, estos formatos deberían divulgarse ampliamente; la iniciativa para desarrollarlos, así como las listas de verificación, surgió de cada autoridad contratante y, por lo tanto, no comparten tales herramientas de gran utilidad con todas las autoridades contratantes. A pesar de que algunas autoridades contratantes

indicaron que utilizaban formatos de documentación de licitación y documentos de contratos que la Secretaría de Finanzas había desarrollado, es importante considerar la posibilidad de unificar los formatos para todas las autoridades contratantes del Estado de México. Los formatos deberán estar alineados con la información requerida por el marco regulatorio.

Asimismo, aunque el Estado de México cuenta con formatos útiles, no cuenta con lineamientos para dar indicaciones a los funcionarios de contratación sobre cómo usarlos. El ejemplo de Irlanda es ilustrativo en cuanto al desarrollo de lineamientos claros sobre el uso de formatos estandarizados (véase el Recuadro 6.11).

Recuadro 6.11. Lineamientos y formatos estandarizados en Irlanda

Irlanda desarrolló los Lineamientos de Contratación Pública para Bienes y Servicios y los Lineamientos de Contratación Pública para la Construcción para ayudar mediante gráficas visuales a los funcionarios de contratación a implementar sus tareas diarias de conformidad con el Marco Nacional de Política de Contratación Pública.

Irlanda también desarrolló formatos estandarizados de documentos de licitación y contratos para bienes, servicios y obras públicas. Los formatos de documentos de licitación para bienes y servicios también vienen acompañados de guías para el usuario sobre el uso de los formatos. Existen diez formatos de documentos estandarizados de contrato para obras públicas, cada uno de los cuales es adecuado para circunstancias diferentes, tales como el *Contrato de Obras Públicas para Obras de Edificación diseñadas por el Empleador* y el *Contrato de Obras Públicas para Trabajos de Ingeniería Civil diseñados por el Contratista*.

Estos documentos proporcionan mayores oportunidades para ayudar a profesionalizar, simplificar y estandarizar la función de compras de las autoridades contratantes en Irlanda. También son útiles para los operadores económicos al permitirles comprender mejor el sistema de contratación pública de Irlanda.

Fuente: (Oficina de Contrataciones de Gobierno, n.d.^[34]).

Orientación mediante servicios de mesa de ayuda

Un servicio de mesa de ayuda es un centro que proporciona un punto de contacto para apoyar a autoridades contratantes y/o operadores económicos al aclarar dudas relacionadas con la contratación pública. Representa una herramienta eficiente para brindar información de manera rápida y personalizada. Esta función es esencial puesto que la normatividad de contratación pública se puede modificar con frecuencia y puede llegar a ser compleja. Un servicio de mesa de ayuda puede contribuir a garantizar el cumplimiento legal y a resolver problemas recurrentes de tareas diarias de contratación, como la selección de procedimientos y de criterios de adjudicación. En general, las preguntas se hacen mediante servicio de atención telefónica y/o vía buzón (Comisión Europea, n.d.^[35]).

Actualmente, el Estado de México no cuenta con un servicio de mesa de ayuda para responder preguntas de funcionarios de contratación pública y operadores económicos. Sin embargo, de acuerdo con el Artículo 16 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, la Unidad de Políticas de Contratación Pública de la Secretaría de la Contraloría está a cargo de orientar a las autoridades contratantes en relación con el proceso de contratación (Gobierno del Estado de México, 2018^[36]). La Unidad recibe entre 20 y 30 consultas al año. Además, la Dirección de Políticas en Contrataciones Públicas recibe consultas de las unidades contratantes sobre el marco regulatorio de la contratación pública. No obstante, se enfoca en orientar respecto al marco jurídico, por ejemplo, sobre la aplicación de excepciones a procedimientos ordinarios de licitación competitiva, y no atiende preguntas técnicas tales como aquellas relacionadas con la evaluación de una licitación.

El Estado de México podría beneficiarse de considerar la posibilidad de establecer una mesa de ayuda que pudiera responder preguntas tanto de funcionarios de contratación como de operadores económicos, de manera más sistemática. Los ejemplos de Francia y Lituania brindan perspectiva sobre el desarrollo de una mesa de ayuda (véase el Recuadro 6.12).

Recuadro 6.12. Mesas de ayuda en Francia y Lituania

Francia

El Ministerio de Finanzas (Minefi) opera un centro de atención mediante llamadas y buzón de correo electrónico (CIJAP) con diez miembros del personal que atienden dudas de autoridades contratantes, particularmente de nivel local. En 2014, 86% de las dudas fueron atendidas de manera inmediata. La mayoría de las dudas no aclaradas en el momento se responden por escrito dentro de las primeras 48 horas. En caso de que surja una duda que requiera de una interpretación jurídica más detallada, esta se reenvía a una unidad especializada Orientación a compradores de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Minefi. Esta unidad produce, generalmente, una respuesta por escrito dentro de los siguientes 45 días. El centro de atención telefónica ha tenido una alta demanda, atendiendo unas 35 000 dudas al año.

Lituania

La Oficina de Contratación Pública estableció una mesa de ayuda para atender preguntas. Esta mesa de ayuda está abierta, no solo a las autoridades contratantes, sino también a los operadores económicos. Actualmente, recibe dudas únicamente por correo electrónico para poder asegurar consistencia y precisión en la calidad de las respuestas. A pesar de la gran cantidad de dudas que se reciben mediante correo electrónico (2 000 solicitudes al mes, en promedio), la Oficina mantiene la rapidez en sus respuestas: 33% de las dudas se aclaran dentro de la primera hora, 17% en un lapso de 1 a 8 horas, 11% de 8 a 24 horas, y 39% restante en más de 24 horas.

Fuente: (OECD, 2019^[29]) y (Comisión Europea y PWC, 2016^[37]).

6.4.3. El Estado de México podría promover enfoques colaborativos con centros de conocimiento para crear su sistema de desarrollo de capacidades

La colaboración con centros de conocimiento tales como universidades, es un elemento fundamental para mejorar las aptitudes y competencias del personal de contratación (OECD, 2015^[11]).

El Reglamento de Profesionalización para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México establece que el IPSP podrá celebrar convenios de coordinación con instituciones académicas y especializadas en administración pública cuando se determine que las necesidades de formación de los servidores públicos pueden satisfacerse con su participación (Artículo 112, Gobierno del Estado de México, 2015^[17]). Los convenios de colaboración podrán celebrarse para llevar a cabo cursos de capacitación, estudios de posgrado y programas de investigación en materia de profesionalización (Artículo 113).

El IPSP suscribió acuerdos de colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Estos acuerdos prevén acciones colaborativas en relación con la profesionalización del personal de contratación pública. Sin embargo, aún no se han confirmado acciones específicas. Tal y como lo prevé el Reglamento de Profesionalización para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México, el estado podría buscar la posibilidad de colaborar con estas universidades a través de: (i) establecer un programa de grado académico en

contratación pública, (ii) proporcionar cursos introductorios de contratación pública para estudiantes de programas de licenciatura, y (iii) organizar investigaciones y estudios conjuntos sobre la profesionalización del personal de contratación pública. El Estado de México se beneficiaría de promover enfoques colaborativos con centros de conocimiento con el fin de fortalecer su sistema de desarrollo de capacidades.

Propuestas de acción

El Estado de México no cuenta con una estrategia específica de profesionalización para el personal de contratación pública que cubra los puntos señalados previamente. Esto implica que la contratación pública no es reconocida como una actividad profesional en el Estado de México. Los avances en la profesionalización del personal de contratación pública son muy limitados, aún con la voluntad de promover dicha agenda y el deseo de los practicantes de contratación.

La Tabla 6.7 proporciona un resumen de los avances en relación con la profesionalización del personal de contratación pública en el Estado de México.

Tabla 6.7. Mecanismos de profesionalización del personal de contratación pública en el Estado de México

| Asunto | Disponible | No disponible | Nota |
|--|------------|---------------|---|
| Evaluación de las capacidades del personal de CP en el pasado | | x | |
| Estrategia para desarrollar las capacidades del personal de CP | | x | |
| Modelo de competencias (perfiles de puesto) del personal de CP | | x | El IPSP desarrolló un modelo de competencias para servidores públicos, pero no está adaptado para el personal de contratación pública |
| Marco de certificación para el personal de CP | | x | |
| Capacitación de funcionarios de CP | x | | El IPSP y autoridades contratantes ofrecen algunas capacitaciones, pero los temas se limitan al marco jurídico. |
| Capacitación a proveedores | | x | |
| Mesa de ayuda | | x | Actualmente, la Unidad de Políticas de Contratación Pública de la Secretaría de la Contraloría atiende dudas relacionadas con el marco jurídico, mas no con temas técnicos. |
| Manual / lineamientos | x | | Únicamente los POBALINES y los lineamientos sobre análisis de mercado; podrían ser más amigables con el usuario. |
| Documentos / formatos estandarizados | x | | Documentos de licitación, documentos de contratos, lista de verificación de propuestas de licitación y matriz de evaluación de licitación. Sin embargo, no se comparten ampliamente entre las autoridades contratantes. |
| Colaboración con centros de conocimiento (universidades, etcétera) | x | | Acuerdos de colaboración con dos universidades. Sin embargo, no se han llevado a cabo acciones específicas. |

Fuente: Preparado con base en el análisis efectuado en este capítulo.

El Estado de México se beneficiaría al considerar las siguientes propuestas de acción para promover la estrategia de profesionalización del personal de contratación pública:

Marco normativo, estratégico e institucional

El Estado de México podría establecer un marco normativo, estratégico e institucional adaptado a la profesionalización del personal de contratación pública.

Identificación del perfil básico y evaluación de capacidades

El Estado de México debería establecer una base de datos de funcionarios de contratación pública, aprovechando el requerimiento del Sistema Nacional Anticorrupción. Esta base de datos debería incluir los perfiles básicos del personal de contratación pública: número de servidores públicos, antecedentes académicos, años de experiencia profesional y área de responsabilidades.

Además, el Estado de México podría beneficiarse de llevar a cabo una encuesta para evaluar las capacidades del personal de contratación pública. Esta evaluación sería la base para identificar fortalezas y debilidades de dicho personal y será un primer paso importante hacia el establecimiento de una estrategia de profesionalización, un marco de competencias, un marco de certificación y un sistema para el desarrollo de capacidades eficaces.

Marco de competencias y marco de certificación

El Estado de México debería desarrollar un marco de competencias y un marco de certificación para promover la agenda de profesionalización mediante el reconocimiento de la contratación pública como una actividad profesional. Estos marcos se podrían utilizar para planear y diseñar capacitaciones personalizadas y específicas para funcionarios de contratación pública.

Sistema para el desarrollo de capacidades (capacitación y asistencia metodológica)

El Estado de México debería establecer sistemas de formación que no solo reflejen las necesidades específicas del personal de contratación, sino que también estén alineados con un marco de competencias y un marco de certificación. Actualmente, los temas de capacitación se limitan a los marcos jurídicos. Se debe ofrecer formación de manera regular y sistemática. La capacitación también debe estar disponible para operadores económicos.

El Estado de México debería mejorar su sistema de asistencia metodológica aumentando el alcance y la calidad de los lineamientos, manuales y formatos estandarizados, así como por medio del establecimiento de una mesa de ayuda.

Para crear un sistema de desarrollo de capacidades bien organizado, el Estado de México podría aprovechar los actuales acuerdos de colaboración con la UNAM y la UAEM para implementar acciones colaborativas en pro de la profesionalización del personal de contratación pública.

Referencias

- European Commission (n.d.), *Helpdesk for contracting authorities*, [26]
<http://djn.mju.dov.si/narocniki/svetovanje> (accessed on 5 December 2019).
- European Commission (n.d.), *Targeted thematic guidance materials*, [23]
<https://www.gov.uk/government/organisations/crown-> (accessed on 5 December 2019).
- Gobierno del Estado de México (1998), *Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios*. [7]

- Gobierno del Estado de Mexico (2018), *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*, [9]
http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/plan_desarrollo_2017-2023 (accessed on 29 November 2019).
- Gobierno del Estado de México (2015), *Reglamento de Profesionalización para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México*. [8]
- Government Commercial Function, T. (2015), *Commercial Skills and Competency Framework for Developing and Practitioner Levels*, [19]
<https://civilservicelearning.civilservice.gov.uk/commercial> (accessed on 6 March 2019).
- Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de México (2020), *Reglamento Interior del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México*. [13]
- Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo (n.d.), *Línea del Tiempo*, <http://profesionalizacion.edomex.gob.mx/acerca-de/linea-del-tiempo> (accessed on 29 November 2019). [18]
- Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo (n.d.), *Organigrama*, <http://profesionalizacion.edomex.gob.mx/organigrama> (accessed on 27 November 2019). [14]
- Ministerio de Hacienda, R. (n.d.), *Compras Públicas Sustentables*, [24]
<https://www.hacienda.go.cr/contenido/13023-compras-publicas-sustentables> (accessed on 2 December 2019).
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, [2]
<https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.
- OECD (2019), *Improving Lithuania's Public Procurement System - Component 1: Implementation of Professionalisation and Certification Frameworks*, [21]
<https://www.oecd.org/governance/public-procurement/publications/C1-improving-lithuania-public-procurement-system.pdf> (accessed on 24 September 2019).
- OECD (2019), *Public Procurement in Kazakhstan: Reforming for Efficiency*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c11183ae-en>. [15]
- OECD (2019), *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1de41738-en>. [4]
- OECD (2017), *Developing Administrative Capacity for Public Procurement in the Slovak Republic: A Training Action Plan for 2016-2019*, OECD, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/capacity-public-procurement-slovak-republic-training.pdf> (accessed on 4 February 2019). [17]
- OECD (2017), *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278905-en>. [16]
- OECD (2017), *Public Procurement Review of Mexico's PEMEX: Adapting to Change in the Oil Industry*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268555-en>. [11]

- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [1]
- OECD (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*. [22]
- OECD (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>. [10]
- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 28 May 2018). [3]
- OECD (2015), *Review of Practices of Local Public Procurement in Five Mexican States*. [6]
- OECD (2013), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en>. [5]
- OECD-SIGMA (2016), "Breif 26- Organising Central Public Procurement Functions," <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-26-200117.pdf> (accessed on 19 September 2019). [12]
- Office of Government Procurement, I. (n.d.), *Guidelines and Templates*, <https://ogp.gov.ie/> (accessed on 5 December 2019). [25]
- Scottish Government (2016), *Scottish procurement competency framework*, <http://www.gov.scot/Topics/Government/Procurement/Capability/proccompfw> (accessed on 28 June 2018). [20]

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Contratación Pública en el Estado de México

MEJORANDO LA EFICIENCIA Y LA COMPETENCIA

Este estudio analiza el sistema, los procesos y las herramientas de contratación pública aplicados en el Estado de México, la entidad federativa más grande del país en cuanto a población. Evalúa los alcances de la centralización de la función de contratación, sus implicaciones y las áreas de oportunidad para lograr los beneficios de dicha estrategia. Al analizar el grado de competencia en las licitaciones públicas, el estudio sugiere alternativas para incrementar las presiones competitivas con el fin de maximizar la eficiencia y el valor por el dinero. De igual forma, evalúa la plataforma de contratación electrónica COMPRAMEX y su potencial de incorporar nuevas funciones transaccionales. Finalmente, el estudio pondera las medidas implementadas para promover la integridad en las contrataciones públicas y la profesionalización de la fuerza de trabajo dedicada a esta actividad. Proporciona propuestas concretas que abordan cada etapa del ciclo de la contratación, desde la planeación y el análisis de mercados hasta la gestión de contratos.



IMPRESA ISBN 978-92-64-74094-5
PDF ISBN 978-92-64-77676-0



9 789264 740945