



EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS DE MÉXICO METODOLOGÍA MAPS

INFORME FINAL

Diciembre 2018

Contenido

Resumen Ejecutivo.....	5
1. Antecedentes	8
1.1 Introducción	8
1.2 Contexto País	9
1.2.1 Descripción institucional y económica.....	10
1.2.2 Descripción General del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México	16
1.3 Metodología y Organización de la Evaluación	18
2. Evaluación	25
2.1 Pilar I: Marco Legislativo, Regulatorio y de Políticas	26
2.2 Pilar II: Marco Institucional y Capacidad de Gestión	31
2.3 Pilar III: Operaciones y Prácticas del Mercado.....	39
2.4 Pilar IV: Rendición de cuentas, integridad y transparencia	45
3. Recomendaciones de Mejora	55
3.1 Ley Marco y Estandarización.....	56
3.2 Plataforma Electrónica.....	57
3.3 Profesionalización	58
3.4 Consolidación de Compras.....	59
3.5 Planificación	60
3.6 Métodos de Contratación	61
3.7 Auditoría y Prevención.....	61
3.8 Participación	63
Anexos.....	65
a) Evaluaciones Específicas por Pilar.....	65
b) Indicadores Cuantitativos	65
c) Listado de entidades participantes en la evaluación MAPS.....	65
d) Evaluaciones y diagnósticos previos.....	66

Nomenclatura

APF	Administración Pública Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
COMPRANET	Sistema electrónico de información pública gubernamental de México sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, y obras públicas
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DGCSCP	Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública
IC3	Invitación a Cuando Menos Tres
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LOPSR	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
MAPS	The Methodology for Assessing Procurement Systems
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIC	Órgano Interno de Control
PEMEX	Petróleos Mexicanos

PIB	Producto Interno Bruto
SCCP	Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México ¹
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
UNCP	Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas de la SFP

¹ Para efectos de esta evaluación el SCCP tiene el siguiente alcance: i) Niveles de Gobierno: Gobierno Federal, Entidades Autónomas (órganos autónomos, organismos descentralizados, órganos desconcentrados, empresas productivas del Estado) y Entidades Federativas (Estados); ii) Principales tipos de contratación: bienes, servicios y obras, financiados con presupuesto público. Ver detalle de la definición en sección 1.3 “Metodología y Organización de la Evaluación”.

Resumen Ejecutivo

El Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México (SCCP), a nivel de su Gobierno Federal y principales entidades autónomas, tiene un diseño y operación medianamente avanzados en comparación a las mejores prácticas internacionales. Cumple o tiene brechas menores en 37 de los 55 indicadores que mide la metodología MAPS (por sus siglas en inglés), www.mapsinitiative.org, ampliamente utilizada para evaluar estos sistemas. No obstante, se detectan 18 brechas mayores -o indicadores negativos- que generan limitaciones a la obtención de mejores resultados en términos de eficiencia, eficacia y transparencia, incluso creando una percepción pública sobre el sistema más negativa que sus datos objetivos. El siguiente cuadro resume el diagnóstico efectuado entre septiembre y noviembre 2018 por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), en conjunto con Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el equipo de transición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del nuevo gobierno electo, que fungió como observador.

Síntesis Evaluación Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México – MAPS 2018

Pilar I Marco Normativo y de políticas	Pilar II Marco institucional y capacidad de gestión	Pilar III Operaciones y prácticas de mercado	Pilar IV Rendición de cuentas, integridad y transparencia
1(a) Cobertura del marco normativo	4(a) Planificación y el ciclo presupuestario	9(a) Planificación	11(a) Consulta pública y el monitoreo
1(b) Procedimientos	4(b) Procedimientos financieros	9(b) Selección y contratación	11(b) Acceso a la información
1(c) Publicidad y plazos	5(a) Estatus función regulatoria	9(c) Gestión de contratos	11(c) Participación directa de la sociedad civil
1(d) Reglas de participación	5(b) Responsabilidades de la función regulatoria	10(a) Diálogo y alianzas sector público y privado	12(a) Normativa y organización de control
1(e) Documentación y especificaciones técnicas	5(c) Organización, recursos, independencia y autoridad	10(b) Organización del sector privado y acceso al mercado	12(b) Coordinación de los controles y auditorías
1(f) Criterios de evaluación y adjudicación	5(d) Evitar los conflictos de intereses	10(c) Sectores clave y estrategias sectoriales	12(c) Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones
1(g) Recepción y apertura de ofertas	6(a) Responsabilidades y poderes de los contratantes		12(d) Calificación y formación auditorías
1(h) Derecho a impugnación y apelación	6(b) Organismo centralizado de contratación		13(a) Impugnaciones y apelaciones
1(i) Gestión de contratos	7(a) Publicaciones con tecnología de la información		13(b) Independencia y capacidad del órgano de apelaciones
1(j) Contratación electrónica	7(b) Uso de contratación electrónica		13(c) Decisiones del órgano de apelaciones
1(k) Salvaguarda de registros, documentos y datos electrónicos	7(c) Gestión de los datos de contratación		14(a) Prácticas prohibidas, conflictos de intereses, rendición de cuentas y sanciones
1(l) Principios en la legislación especializada	8(a) Formación y asistencia		14(b) Disposiciones sobre prácticas prohibidas en documentos
2(a) Implementación de normas procesos y procedimientos	8(b) Reconocimiento de la contratación como profesión		14(c) Sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley
2(b) Documentos modelo	8(c) Supervisión del desempeño para mejorar el sistema		14(d) Marco anticorrupción y capacitación en integridad
2(c) Contratos estándares			14(e) Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad
2(d) Guía o Manual del Usuario			14(f) Mecanismo para denunciar prácticas prohibidas o faltas de ética
3(a) Contratación pública sostenible			14(g) Códigos de conducta/ética y normas de divulgación info financiera
3(b) Acuerdos internacionales			

■ Cumple Práctica
 ■ Brecha Menor
 ■ Brecha Mayor
 ■ Bandera Roja

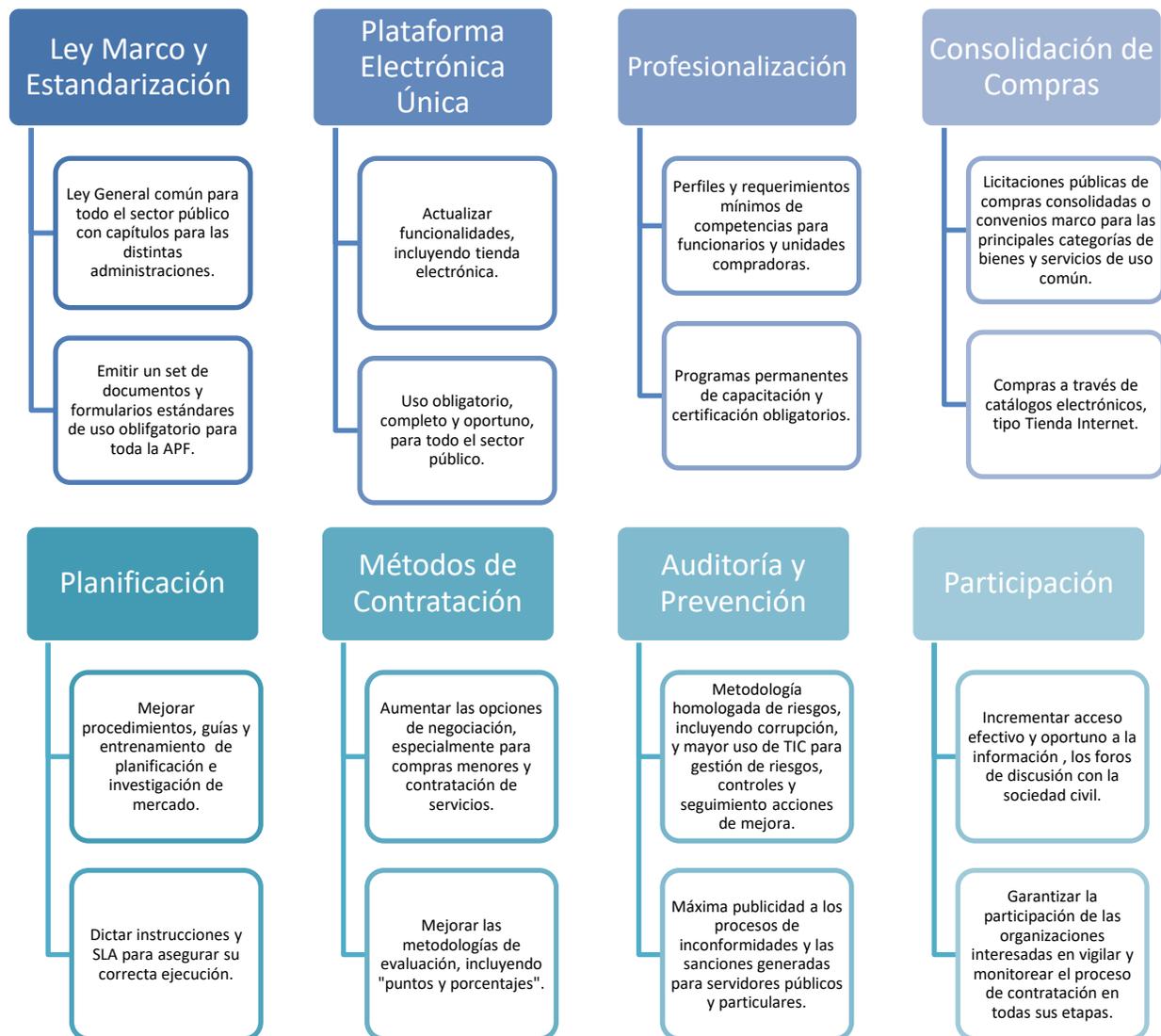
Es un diagnóstico comprehensivo del SCCP vigente hasta noviembre 2018, por lo que los cambios efectuados por el nuevo Gobierno a partir de esa fecha no se reflejan en esta evaluación. Dentro de las mayores brechas, los hallazgos más significativos son:

- **Falta de estandarización.** México contiene múltiples regímenes normativos de contratación que dificultan el acceso y transparencia del mercado, además de que limitan la eficacia y eficiencia de sus operaciones. Son diversas normas que gobiernan por separado el suministro de bienes y servicios y el de obras, o son diferenciadas entre entidades. Son muy escasos los documentos y procedimientos modelo o estándares comunes entre las dependencias públicas, por lo que en la práctica cada una configura su propio sistema, aumentando barreras para proveedores y ciudadanos.
- **Uso limitado de la tecnología.** Si bien CompraNet es una herramienta que habilita las transacciones electrónicas, las entidades hacen un uso muy parcial de esta. Básicamente lo utilizan como sistema informativo, pero incluso reportan deficientemente por debajo de lo obligatorio, sin sanciones por ello. Mayormente, las operaciones de contrataciones siguen siendo presenciales y con soporte en papel, con las consiguientes pérdidas de eficacia y eficiencia, e incurriendo en altos costos transacción para empresas y Gobierno, que podrían evitarse.
- **Métodos de contratación básicos, mayoritariamente adjudicación directa.** El menú de opciones, estrategias y métodos de contratación, utilizado por las dependencias públicas es muy acotado, básicamente Licitación Pública, IC3 y adjudicación directa, ésta última opción representa el 80% del número de contratos. Igualmente, los métodos de evaluación no han sido suficientemente desarrollados, especialmente el de “puntos y porcentajes”, mal aplicado en muchos casos.
- **Débil rectoría y centralización.** SFP tiene importantes fortalezas como ente rector de las contrataciones. No obstante, no ejerce mayores roles en asistencia a las dependencias y optimización de las compras, dejando de utilizar el potencial de las compras consolidadas o de los convenios marco, que podrían colaborar a generar ahorros o menos adjudicaciones directas.
- **Escasa planificación e investigación.** Las dependencias tienen mínima anticipación y organización previa de sus procesos de compras y contrataciones, más allá de cumplir las formalidades obligatorias. No hay mayor dialogo con la industria, estudios previos de especificaciones técnicas y las prácticas de investigación de mercado por lo general se limitan a la búsqueda de precios.
- **Participación y monitoreo público.** Aún con todos los sistemas de información de compras y contrataciones que se han implementado, el acceso a información oportuna por parte de la sociedad civil sigue siendo deficiente, debido a que no es fácilmente manejable, entendible o bien es entregada a destiempo. A su vez, las consultas públicas y posibilidades de monitoreo real de los procesos son muy restringidas o poco eficaces.

Mas allá de estas brechas mayores respecto a las mejores prácticas, México tiene importantes fortalezas que todavía garantizan un suministro al Gobierno de bienes, servicios y obras con regularidad. Sin embargo, hay oportunidades de elevar los niveles de transparencia, ahorro y eficacia de sus contrataciones a través del fortalecimiento de algunos componentes de su sistema. Con base en la

experiencia internacional y en el consenso entre todas las dependencias que participaron en la presente evaluación, las principales recomendaciones de fortalecimiento se resumen a continuación:

Principales recomendaciones de fortalecimiento al Sistema de Compras y Contrataciones Públicas.



Todas estas iniciativas fueron evaluadas como factibles y prioritarias para ser consideradas en un plan de fortalecimiento del sistema. Podrían tener un impacto amplio sobre varias de las brechas reveladas y múltiples beneficios en ahorro, eficacia o transparencia. En todo caso, también fueron identificadas posibles mejoras específicas para cada una de las brechas en particular, las que son descritas en el informe.

El documento completo con sus anexos de evaluaciones específicas y datos relevados se encuentra disponible en la liga www.gob.mx/sesna. Toda consulta o comentario respecto a la evaluación pueden ser dirigidos a la SESNA, al correo coordasesoressesna@sesna.gob.mx.

1. Antecedentes

1.1 Introducción

La contratación pública es un componente crucial del buen gobierno, en México y en cualquier otro país. A través de esta actividad, los gobiernos obtienen los insumos para prestar servicios públicos a la población y establecen las bases para alcanzar objetivos de política pública de la mayor importancia, entre los que destacan la transparencia y rendición de cuentas a nivel presupuestal, un gasto público eficaz y eficiente, el fortalecimiento de la capacidad institucional y su mejora continua, así como la promoción de responsabilidad social y medioambiental.

A su vez, las compras públicas tienen un impacto social y económico mayor en cualquier país. Los gobiernos de todo el mundo destinan actualmente cerca de 10 mil billones anuales en contratos públicos cada año, lo que significa que, en promedio, esta actividad representa entre 12% y 20% del Producto Interno Bruto (PIB) de un país. El caso de México no es la excepción. En 2015, el gasto gubernamental representó 27.9% del PIB y la contratación pública al 21 % de este gasto.

Dado el objetivo fundamental y el monto de los recursos que se destinan a las contrataciones públicas, resulta de vital importancia que éstos últimos se destinen enteramente para los fines establecidos y sean ejercidos de forma responsable a fin de que todo el ciclo de la contratación pública se realice bajo los más altos estándares de eficacia, eficiencia, integridad y transparencia, evitando la corrupción.

En este sentido, y considerando el momento político por el que atraviesa México, resulta de gran importancia contar con un diagnóstico integral del SCCP que sea capaz de proveer información completa y actualizada en la materia, a fin de identificar las fortalezas y debilidades de este sistema.

El objetivo es aportar al debate nacional y a la formulación de políticas públicas, una visión completa, objetiva y participativa del funcionamiento actual del SCCP, en sus principales componentes y entidades adscritas, junto a propuestas concretas para su fortalecimiento, que permitan hacerlo más eficaz, transparente, eficiente y sostenible.

Los estudios realizados en los últimos años han sido parciales de algunas entidades o materias específicas (ver listado de estudios en Anexo). El último diagnóstico integral disponible data del año 2007. Por ello, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) consideró pertinente ejecutar un nuevo estudio, aplicando una metodología reconocida internacionalmente para estos efectos, como lo es la Metodología MAPS, que se ha sido utilizada en cerca de 80 países para evaluar la calidad y eficacia de los sistemas de contratación pública con el objetivo de desarrollar las estrategias y aplicar las reformas que permitan mejorar el sistema de contrataciones públicas.

Para la implementación de la evaluación, la SESNA se asoció con Secretaría de la Función Pública (SFP) e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y posteriormente con el equipo de transición del Gobierno Entrante -actualmente ya en funciones- que

fungió como observador, estableciendo un Comité Directivo para conducir la iniciativa. A su vez, contó con la asistencia financiera y técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a lo que se sumó el apoyo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en diversas etapas.

El diagnóstico fue ejecutado entre septiembre y noviembre 2018, considerando el SCCP vigente hasta esa fecha, por lo que los cambios efectuados por el nuevo Gobierno a partir de diciembre 2018 no se reflejan en esta evaluación.

El documento está organizado de la siguiente forma:

- Sección 1. En esta sección se presenta en el numeral “1.2” un detalle del contexto país y la descripción general del sistema de compras y contrataciones mexicano, las que sirven de marco de referencia para comprender mejor la evaluación efectuada. Una explicación de la metodología utilizada se presenta en el numeral “1.3”, incluyendo la descripción de los indicadores MAPS, los objetivos, plan de trabajo y organización de la evaluación.
- Posteriormente, en la sección “2”, se presentan los principales resultados de la evaluación, cuyo detalle se encuentra en los anexos.
- Finalmente, en la sección “3”, se entregan recomendaciones de fortalecimiento del sistema.

Es importante mencionar que el presente trabajo ha sido fruto del esfuerzo de múltiples entidades y profesionales los cuales aportaron su conocimiento y recursos para la evaluación. En ese sentido, expresamos especiales agradecimientos a los cerca de 70 enlaces de las dependencias, entidades e integrantes de la sociedad civil y de la academia que participaron en la evaluación. Al Banco Interamericano de Desarrollo, que aportó el financiamiento y soporte técnico. Al Banco Mundial y la OCDE, quienes apoyaron la iniciativa en su lanzamiento y validación. También, a quienes tuvieron una especial dedicación operativa y técnica, los equipos de Coordinación de Asesores de la SESNA, de la Oficina de Adquisiciones y Representación del BID, de la Unidad de Políticas Contratación de la SFP, y del INAI, quienes desempeñaron un destacado rol en la logística, relevamiento y análisis de la información, así como en la elaboración de este informe.

Toda consulta o comentario respecto a la evaluación pueden ser dirigidos a la SESNA, al correo coordasesoresesna@sesna.gob.mx.

1.2 Contexto País

Las compras y contrataciones públicas no son un sistema aislado del contexto económico, político o cultural de un país. Factores como el tamaño de la economía, la organización político institucional o la cultura de la transparencia influyen de manera importante en este sistema. En consecuencia, para su correcta evaluación, es preciso tomar en cuenta el contexto de país y la organización general del sistema de compras y contrataciones que de ahí deriva, las que son descritas en esta sección. Así, podrán

segmentarse mejor los análisis y soluciones, comprender si hay problemas exógenos, que no dependen de las políticas en esta área, o bien, pudieran ser no tan relevantes para las características o intereses del país. De igual forma, habrá que tener presente que el contexto del país servirá, junto con el examen de factibilidad, para la elaboración de propuestas de mejora, o, en su caso, para priorizarlas.

1.2.1 Descripción institucional y económica.

Los Estados Unidos Mexicanos (México), son una república representativa, democrática, federal, laica con un sistema presidencialista. La Federación está conformada por Estados y la Ciudad de México o entidades federativas libres y soberanas, unidas mediante un pacto federal. Las entidades federativas a su vez están compuestas por municipios que mantienen cierta autonomía. Asimismo, el país está conformado por los tres poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El poder Ejecutivo se conforma por el Presidente de la República, los Gobernadores en los Estados o Jefe de Gobierno en el caso de la Ciudad de México, y los presidentes municipales o los alcaldes para el caso de la Ciudad de México. El presidente es elegido por un periodo de 6 años sin opción de reelección. El poder Legislativo lo conforman la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados a nivel federal y, a nivel local los Congresos de los Estados y de la Ciudad de México, mientras que el Judicial por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Federal Electoral, el Consejo de la Judicatura Federal, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Tribunales Unitarios de Circuito a nivel federal y los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas.

La división política de México se compone de 32 entidades federativas que a continuación se mencionan: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, y Zacatecas. Cabe señalar que, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) la Ciudad de México, capital del país, es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión.

La Administración Pública Federal se conforma por la administración centralizada y la paraestatal. La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, existen las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: a) Secretarías de Estado, b) Consejería Jurídica, y c) Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

Asimismo, el Poder Ejecutivo de la Unión se auxilia en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: a) organismos descentralizados, b) empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos.²

Dentro de las empresas de participación estatal se encuentran las Empresas Productivas del Estado, que son organizaciones de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en sus propios ordenamientos jurídicos. Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) son las únicas empresas con estas características.

Adicionalmente, existen los órganos constitucionalmente autónomos que son establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su autonomía es con respecto a las demás instituciones de gobierno, por lo que ejercen un mandato constitucional con autonomía, pero sin alcanzar una soberanía como los Estados. Estos órganos determinan de forma autónoma su organización interna y definen su normatividad para la toma de decisiones, así como para llevar a cabo sus funciones a fin de lograr su mandato.

Geopolítica y población

México abarca una extensión territorial de 1,964,375 km², de los cuales 1,959,248 km² son superficie continental y 5,127 km² son superficie insular. Al norte comparte una frontera con Estados Unidos de América de 3,152 km, mientras que al sur con Guatemala y Belice a lo largo de 1,149 kilómetros.

México cuenta con una población de 119 millones 530 mil 753 habitantes, de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).³ De ellos, el 51.4 % (61.5 millones) son mujeres y el 48.6 % (58 millones) son hombres.⁴

México, como parte de los países en plena transición demográfica, experimenta un intenso y acelerado proceso de envejecimiento poblacional, sin embargo, éste será desigual en las entidades federativas en cuanto a su magnitud y ritmo, debido a los cambios en la fecundidad y mortalidad y al efecto de la migración.

De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 2015, de cada diez mexicanos, tres son menores de 15 años (27.6%) y solo uno tiene 60 años o más (10%). Sin embargo, para el año 2050 esta composición se verá profundamente alterada, ya que se prevé que únicamente dos de cada diez mexicanos tengan menos de 15 años (20.7%), proporción casi idéntica a la de adultos mayores, quienes representarán 21.5 por ciento de la población total.⁵ (CONAPO, 2012).

² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 1,2,3 y 4

³ INEGI, Encuesta Intercensal 2015: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>

⁴ INEGI, Encuesta Intercensal 2015:

http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

⁵ CONAPO, 2012

Se estima que en las próximas cuatro décadas la natalidad descienda hasta alcanzar 14 nacimientos por cada mil habitantes en 2050, mientras que la esperanza de vida se incrementará de 75 años en 2015 a casi 80 años en 2050 (CONAPO, 2012).

Gobernabilidad

La gobernabilidad consiste en las instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, monitoreados y reemplazados, la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas sólidas, y el respeto de los ciudadanos y el estado por las mismas instituciones que regulan las relaciones económicas y sociales entre ellos.⁶

De acuerdo con el Indicador de Gobernabilidad del Banco Mundial, México no solo está muy por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE, en los últimos cinco años ha presentado una clara tendencia a la baja en los indicadores de rendición de cuentas, imperio de la ley y control de la corrupción.

Tabla 1. Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial.⁷

	Rendición de cuentas		Imperio de la ley		Control de la corrupción	
	OCDE	México	OCDE	México	OCDE	México
2013	87	53	88	36	85	37
2014	87	49	88	38	85	25
2015	88	44	88	38	85	24
2016	87	44	88	32	86	26
2017	87	43	87	32	85	16

Fuente: Banco Mundial. En línea: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

Para 2017, México se posiciona en general por debajo de países con niveles similares de desarrollo y miembros o en calidad de adhesión a la OCDE, como Turquía, Chile y Colombia.

En materia de rendición de cuentas, México únicamente se ubica por arriba de Turquía que ocupa el lugar 28. Sin embargo, Colombia ocupa el lugar 49, es decir, ligeramente superior a México, mientras que Chile lo supera ampliamente con la posición 82.

En imperio de la ley los tres países se ubican por encima de México, al mostrar indicadores de 40, 45 y 82 para Colombia, Turquía y Chile, respectivamente.

Por lo que respecta a control de la corrupción, es el rubro donde México ha presentado un retroceso considerable en los últimos años, ubicándose en el nivel 16 en 2017. Colombia, Turquía y Chile igualmente se ubican muy por arriba de México al presentar indicadores de 44, 50 y 82, respectivamente.

⁶ Banco Mundial. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

⁷ Banco Mundial. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

Economía Nacional

La economía mexicana es la doceava más grande del mundo, siendo la tercera más grande de América y la segunda más grande Latinoamérica, solo por detrás de Estados Unidos y de Brasil.⁸ Con respecto a los países miembros de la OCDE, la economía de México se ubica en el lugar siete.

De acuerdo con los indicadores económicos del Banco Mundial, en 2017 el Producto Interno Bruto (PIB) de México fue de 1,149.92 miles de millones de dólares estadounidenses corrientes, lo que representa un crecimiento porcentual de 2.0 con respecto a 2016.

Tabla 2. Indicadores Económicos⁹

Indicador	Valor
PIB (miles de millones de dólares corrientes de EUA)	1,149.9
PIB Crecimiento (% anual)	2.0
Inflación real (% anual)	6.1
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (% del PIB)	3.0
Industria incluyendo construcción (% del PIB)	30.0
Exportación de bienes y servicios (% del PIB)	38.0
Importación de bienes y servicios (% del PIB)	40.0

La tasa de crecimiento del PIB en los últimos diez años ha sido relativamente baja, promediando 2%.

Gráfico 1. PIB, Crecimiento anual %



Fuente: INEGI y Banco Mundial.

⁸ INEGI. <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/pci/>

⁹ Banco Mundial.

http://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=MEX

México es una de las economías más abiertas del mundo, ya que cuenta con una red de 12 Tratados de Libre Comercio con 46 países, así como con 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) con 33 países y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

En fechas recientes, México logró un acuerdo con Estados Unidos y con Canadá para la actualización y modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual se encuentra en proceso de aprobación por parte de los correspondientes parlamentos de los tres países.

El sector exportador es muy importante para la economía de México. En el 2016 representaron aproximadamente el 40% del PIB, convirtiéndolo así en el 9º exportador más grande en el mundo. Durante los últimos cinco años las exportaciones de México han incrementado a una tasa anualizada del 1.6%, de \$356 miles de millones en 2011 a \$394 miles de millones en 2016. Dentro de las exportaciones, el sector automotriz es cada vez más relevante al representar el 8.63% de las exportaciones totales de México, mientras que, para el caso de los sectores de petróleo y gas, la relevancia es cada vez menor.

Tabla 3. Composición de las exportaciones de México. 2016¹⁰



Si bien es cierto que más del 70% de las exportaciones tiene como destino los Estados Unidos, están relativamente diversificadas. De acuerdo con el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) en el Índice Global de Competitividad 2017 (IGC), México se ubica en la posición 51 de 137, con una calificación de 4.44 puntos. En la región de Latinoamérica, México es el cuarto mejor calificado, por debajo de Chile (33), Costa Rica (47) y Panamá (50).

Finanzas Públicas

De acuerdo con los Pre-Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2019, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la estimación de finanzas públicas para 2019 considera un crecimiento económico de 3.0%; un tipo de cambio promedio anual de 18.4 pesos por dólar;

¹⁰ Atlas Media. <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/mex/>

y, un precio promedio del petróleo de 51 dólares por barril. Asimismo, se estima una tasa de crecimiento de la inflación de 3.0% con un tipo de cambio promedio de 18.4 pesos por dólar.

Tabla 4. Marco Macroeconómico de México, 2018-2019.¹¹

Producto Interno Bruto	2018	2019
Crecimiento % real (Rango)	2.0 - 3.0	2.5 - 3.5
Nominal (miles de millones de pesos)*	23,391.1	24,879.9
Deflactor del PIB	4.8	3.3
Inflación		
Dic. / dic.	3.5	3.0
Tipo de cambio nominal		
Fin de periodo	18.4	18.4
Promedio	18.4	18.4
Tasa de interés (CETES 28 días)		
Nominal fin de periodo, %	7.5	6.8
Nominal promedio, %	7.5	7.1
Real acumulada, %	4.0	4.2
Cuenta Corriente		
Millones de dólares	-24,288	-25,826
% del PIB	-1.9	-1.9
Balance fiscal, % del PIB		
Con inversión	-2.0	-2.0
Sin inversión	0.0	0.0
Petróleo (canasta mexicana)		
Precio promedio (dls. / barril)	53	51

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Igualmente, se estima que en 2019 los ingresos presupuestarios sean mayores en 65.1 mil millones pesos (mmp) de 2019, respecto al monto previsto en 2018, resultado de las siguientes variaciones en sus componentes:

- i. Mayores ingresos tributarios por un monto de 106.4 mmp, debido a una mayor actividad económica.
- ii. Mayores ingresos propios de entidades distintas a Pemex por un monto de 16.9 mmp, como consecuencia del aumento en las contribuciones a la seguridad social.
- iii. Ingresos petroleros inferiores por un monto de 63.6 mmp, debido a que, si bien el precio promedio del petróleo para 2019 es mayor al precio aprobado para 2018 en el Paquete Económico de este año, también se anticipa una disminución en el precio del gas natural y una apreciación real del tipo de cambio.

¹¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Pre- Criterios Generales de Política Económica 2019.

iv. Mayores ingresos no tributarios por un monto de 5.3 mmp.

En cuanto al gasto neto presupuestario pagado, según lo reportado por la SHCP, se tiene una meta inicial de balance presupuestario de 2.0% del PIB y los ingresos estimados implican que el gasto neto total pagado para 2019 aumente 80.6 mmp, en pesos de 2019, con respecto al monto aprobado en el presupuesto de 2018, es decir, un incremento de 1.5% real. En sus componentes, se estima que el gasto no programable aumente 92.8 mmp, debido al mayor costo financiero que resulta de un aumento en las tasas de interés que se ha venido observando en los últimos años, así como mayores participaciones derivadas del crecimiento de la recaudación federal participable y al mayor pago de compromisos de años anteriores.

1.2.2 Descripción General del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México

En México, durante los últimos tres años el gasto en compras gubernamentales equivale al 21% del gasto total gubernamental, aproximadamente USD 120 billones anuales, en promedio. Corresponde a cerca de 560 mil operaciones por año. La siguiente figura sintetiza las operaciones del Gobierno Federal en materia de compras y contrataciones:

Gráfico 2. Operaciones de Compras del Gobierno Federal - Años 2016 a 2018.



Fuente: CompraNet.

Existen una gran cantidad de regímenes de contrataciones públicas en el ámbito federal: 1) Régimen general para la Administración Pública Federal (APF) y la Procuraduría General de la República (PGR); 2) Regímenes específicos para los poderes legislativo y judicial, los órganos con autonomía constitucional, y otros para las Empresas Productivas del Estado y los Centros Públicos de Investigación. Adicionalmente, tomando en cuenta que México es una República Federal, cada entidad federativa cuenta con su propio régimen de contratación pública.

Figura 1. Regímenes de contratación pública en México.

Fuente: Elaboración propia.

En general, los distintos sistemas de compras en toda la amplia gama de instituciones en la Administración Pública en México comparten la misma esencia normativa, basada en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cada una de las regulaciones de estos regímenes son similares a las dos normas que regulan en específico al régimen para la APF: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. De ellas se desprenden una gran cantidad de normatividad secundaria para cada régimen.

Figura 2. Régimen Federal de contratación pública en México.

Es importante destacar que las entidades federativas están sujetas a la regulación federal cuando llevan a cabo compras gubernamentales con presupuesto federal.

De hecho, deben utilizar la plataforma electrónica CompraNet, la cual registra 5,451 unidades compradoras que se rigen por el régimen federal, correspondientes a 273 dependencias o entidades, así como a Estados.

Sin embargo, el uso de herramientas tecnológicas para la contratación pública es limitado en México. CompraNet es el que presenta un mayor avance, utilizado en general por la APF y por algunas entidades federativas. Sin embargo, presenta muchas áreas de oportunidad para lograr que las contrataciones públicas en México se realicen de manera eficiente, efectiva, transparente y con una efectiva rendición de cuentas.

De hecho, durante el 2017 solamente el 36% de los procedimientos de contratación competidos (Licitación Pública e IC3) se llevaron a cabo de manera electrónica utilizando CompraNet. El resto de los procedimientos competidos siguieron siendo totalmente presenciales en un 44% y mixtos (presenciales y electrónico) en un 20%

A su vez, el número de proveedores registrados en CompraNet al 31 de agosto de 2018 es de 136,027, de los cuales el 47% ha presentado ofertas en los últimos seis años y al 52% se les ha adjudicado al menos un contrato. De estas, el 0.55% en promedio son empresas extranjeras.

A nivel Federal, CompraNet es utilizado regularmente por todas las dependencias y entidades, encontrándose excepciones en algunos casos como en el de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o las Empresas Productivas del Estado.

Para llevar a cabo la vigilancia, fiscalización y control de las contrataciones públicas de las instituciones públicas a las que están adscritos, existen 213 Órganos Internos de Control y 2 unidades de responsabilidades en el Gobierno Federal. Estos organismos dependen jerárquicamente de la Secretaría de la Función Pública y tienen como atribución la auditoría de los procesos internos de las instituciones; captar y procesar quejas y denuncias; resolver las inconformidades que formulen los particulares por motivo de un proceso de contrataciones (impugnaciones); realizar arbitraje o conciliación de conflictos entre unidad contratante y proveedor; así como sancionar tanto a servidores públicos como a proveedores. La Secretaría de la Función Pública cuenta con áreas que realizan la misma labor de manera central y define las metodologías y lineamientos en la materia.

Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano de fiscalización del Poder Legislativo, igualmente realiza revisiones y auditorías al gasto del Gobierno Federal y a los Estados que ejercieron presupuesto federal. Los Estados o entidades Federativas, poseen una estructura de fiscalización y vigilancia similar al federal.

1.3 Metodología y Organización de la Evaluación

La presente evaluación fue ejecutada siguiendo la metodología MAPS: Methodology for Assessing Procurement Systems. Toda la información específica respecto a sus contenidos y herramientas puede ser encontrada en el sitio web www.mapsinitiative.org.

A continuación, se entrega un resumen de la aplicación seguida para México:

Descripción de la Metodología MAPS

La metodología central del MAPS proporciona un enfoque comprehensivo para evaluar los sistemas de contratación pública. Se basa en un sistema de indicadores refinados para evaluar la calidad y el desempeño del sistema en términos de impactos y resultados.

Este sistema de indicadores del MAPS descansa en cuatro pilares: i) el marco legal y de políticas existente que regula la contratación en el país; ii) el marco institucional y la capacidad de gestión; c) el funcionamiento del sistema y la competitividad del mercado nacional, y iv) la rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación.

Cada pilar tiene un número de indicadores y subindicadores a ser evaluados. En total, el sistema de indicadores comprende 14 indicadores y 55 subindicadores que, en conjunto, presentan los criterios para una comparación “instantánea” entre el sistema vigente y los principios establecidos. Los indicadores se expresan en términos cualitativos y/o cuantitativos, según sea apropiado.

Objetivos definidos para la presente evaluación

En el marco del contexto descrito, el principal objetivo definido para esta evaluación es:

- Aportar al debate nacional y a la formulación de políticas públicas, una visión completa, objetiva y participativa del funcionamiento actual del SCCP, en sus principales componentes y entidades adscritas, junto a propuestas concretas para su fortalecimiento, que permitan hacerlo más eficaz, transparente, eficiente y sostenible.

Se trata de contar con información completa y neutral, que permita al Gobierno, a la iniciativa privada, a la ciudadanía, a la academia, a organizaciones no gubernamentales y a todos los interesados e implicados en las compras públicas contar con herramientas para identificar posibles cambios y mejoras que lleven a fortalecer la transparencia, la inclusión y la eficiencia en el uso de recursos públicos y, con ello, ayudar a reestablecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Alcance de la Evaluación

Dado el contexto país y organización general del SCCP -descritos en la anterior sección- se ha definido que el alcance de la Evaluación del MAPS corresponda a los principales niveles de gobierno y tipos de contratación. Dada la dispersión de regímenes de contratación y la extensión que implicaría su evaluación, no se incluyó en el alcance a los gobiernos municipales, las asociaciones público-privadas; los convenios entre organismos públicos, y la contratación de personas, las que requerirían estudios específicos posteriores. En consecuencia, el detalle del alcance definido para el MAPS de México es el siguiente:

- Niveles de Gobierno:

- Gobierno Federal: Secretaría de Estado y entidades de la Administración Pública Federal, dependientes directamente del Gobierno Federal.
 - Entidades Autónomas: para efectos de esta evaluación se consideraron como entidades autónomas a aquellas entidades con normas propias o regulaciones específicas: órganos autónomos constitucionalmente, organismos descentralizados, órganos desconcentrados y empresas productivas del Estado. Su estudio fue a través de una muestra representativa. Ver listado en anexo.
 - Entidades Federativas: para efectos de esta evaluación se consideraron a los Gobiernos Estatales, a través de una muestra. Ver listado en Anexo.
- Tipos de contratación:
- Bienes.
 - Servicios, incluyendo arrendamiento
 - Obras, financiadas con presupuesto público.

Plan de Trabajo

La evaluación se desarrolló considerando los siguientes elementos:

1. Análisis del contexto del país, identificando a todos los principales actores interesados que participarán en la evaluación;
2. Análisis del Sistema de Contrataciones Públicas, que incluyó:
 - a. Taller de entrenamiento a todos los actores interesados, en el que se presentó la Metodología MAPS y se discutió el plan de trabajo y herramientas de relevamiento de información.
 - b. La aplicación de los indicadores MAPS utilizando el siguiente enfoque:
 - i. Paso 1. Elaboración de una revisión individual del sistema por parte de todos los actores invitados a participar en la evaluación, aplicando criterios de evaluación expresados en términos cualitativos.
 - ii. Paso 2. Elaboración de un set de indicadores cuantitativos, incluidos los mínimos de la metodología, por parte de un equipo técnico y consulta a diversos organismos fuentes de información.

- iii. Paso 3. Elaboración de un documento Base de Evaluación para la discusión con todos los actores.
 - iv. Paso 4. Análisis y determinación de brechas sustantivas o materiales (análisis de brechas) en un Taller de Evaluación en el que participaron todos los actores invitados.
 - v. Paso 5. Elaboración de un borrador de evaluación y recomendaciones de mejora.
3. Validación de los hallazgos, recomendaciones de mejora y estrategias de reforma propuestas contenidos en el borrador final de informe, con todos los actores involucrados y socios externos de la evaluación.

Participantes

Se les extendió a participar como evaluadores a un grupo de representativo de 70 entidades provenientes del Gobierno Federal, entidades autónomas, federativas, sociedad civil, sector privado y academia, las cuales designaron un enlace para estos efectos. El listado es el siguiente:

- **Secretarías de Estado:** Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Marina, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- **Organismos descentralizados:** Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Nacional Autónoma de México.
- **Órganos Constitucionales Autónomos:** Instituto Nacional Electoral, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México, Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- **Órganos desconcentrados:** Coordinación Nacional de PROSPERA, Liconsa y Servicio de Administración Tributaria.
- **Legislativo:** Auditoría Superior de la Federación.
- **Empresas productivas:** Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

- **Sociedad civil:** Transparencia Mexicana, Red por la Rendición de Cuentas, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, y México Evalúa.
- **Contralorías de seis Estados:** Puebla, Coahuila, Estado de México, Jalisco, Quintana Roo, y Chiapas.
- **Sector privado:** Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CMIC).
- **Academia:** Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Fuentes de Información

Las siguientes son las fuentes de información utilizadas en esta evaluación, que sirvieron de base para estimar los indicadores cuantitativos y analizar los indicadores generales:

- Sistema electrónico de contrataciones públicas, CompraNet. Sistema que proveyó la mayor cantidad de estadísticas, puesto que contiene una Base de datos muy completa y una plataforma de Inteligencia de Negocios para generar muestreo de casos, CompraNet-im.
- Plantillas de información de cada uno de los indicadores MAPS, reportadas por las dependencias participantes en la evaluación.
- Marco jurídico federal y estatal en materia de contrataciones públicas.
- Portales o páginas web de las dependencias y entidades federales y estatales.
- Plataforma Nacional de Transparencia.
- Plataforma de Contrataciones Abiertas.
- Plataforma de Transparencia Presupuestaria.
- Estudios previos en la materia (ver listado en Anexo), entre los que se encuentran:
 - o Estudios en materia de contrataciones públicas de la OCDE;
 - o Índice de Riesgos de Corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas, del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO); y,
 - o Métrica de Transparencia de la Obra Pública (MeTrOP) del Centro de Análisis de Políticas Públicas México Evalúa.
- Sistema de Bitácora Electrónica y Seguimiento a Obra Pública (BESOP), de la Secretaría de la Función Pública, y sus homólogos en los distintos Estados.
- Focus Group y Entrevistas con actores relevantes de las dependencias, entidades y asociaciones convocadas.
- Estadísticas nacionales (INEGI, SHCP, entre otras).
- Muestreo de Casos: se analizó una muestra de 400 contratos de entidades representativas.

Validación de los resultados

Los resultados preliminares de la evaluación fueron sometidos a una revisión por parte de las 70 entidades participantes. A todas se les envió un informe preliminar de las evaluaciones específicas de cada uno de los 4 pilares de la metodología MAPS. Posteriormente, a sus enlaces designados se les invitó a un taller donde se discutieron los hallazgos y se consensuaron las brechas respecto de las mejores prácticas, identificando las posibles mejoras al sistema. Con esta información se ajustaron los análisis preliminares y se elaboró el presente informe final.

Aseguramiento de Calidad del ejercicio

Este informe ha sido sometido al procedimiento de aseguramiento de la calidad convenido por el Grupo de Trabajo para la Revisión del MAPS, según lo establecido en el documento *Guidance Note: Quality Assurance and Approval During the Transition Phase (Draft 7 June 2018)*. Para la revisión de la nota conceptual y del reporte de la evaluación se conformó un grupo técnico asesor (Technical Advisory Group) integrado por el Banco Mundial (WB), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Departamento de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo (Global Affairs) del Gobierno de Canadá.

Organización de la Evaluación

El liderazgo de la evaluación lo asumió la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), quién coordinó la ejecución de todo el proceso de evaluación, con el apoyo del BID, que facilitó asistencia técnica a través de un equipo nacional e internacional de especialistas. La organización del trabajo fue la siguiente:

- ***Comité Directivo - Assessment Steering Committee***

Comité Directivo, designado por el Gobierno de México, que aprobó los objetivos, metodología y resultados de la evaluación, con la participación de las siguientes instituciones:

- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), quien lo presidió.
- Secretaría de la Función Pública.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- Transparencia Mexicana.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Representación del Equipo de Transición del nuevo Gobierno Federal de México.

- ***Equipo Evaluador - Assessment Team***

Equipo técnico evaluador, integrado por:

- SESNA: Susana Leticia García García, Coordinadora del estudio; y Roberto Moreno Herrera, Líder del Pilar II.
- Instituciones coordinadoras coadyuvantes: Secretaría de la Función Pública: Alejandro Luna Ramos, Líder del Pilar I, INAI: Adrián Alcalá Méndez, Líder del Pilar IV.
- Asesores expertos internacionales:
 - Javier Dávila, Especialista Líder BID.
 - Ariel Rodríguez, Especialista Representación del BID en México.
 - Tomás Campero (Chile), Experto internacional.
 - Efraín Ceballos Medina (México), Experto local.
 - Carlos Ortiz (Colombia), Experto en indicadores de desempeño.

Equipo de Transición del nuevo Gobierno Federal de México participó como observador del estudio de evaluación.

2. Evaluación

En esta sección se presenta la evaluación efectuada al SCCP de México utilizando la metodología MAPS (ver sección 1.3). Se reportan los principales hallazgos para todos los pilares e indicadores que contiene esta metodología, tanto fortalezas como brechas respecto a las mejores prácticas. Con base en este análisis, se puede concluir que a nivel de su Gobierno Federal y principales entidades autónomas el SCCP tiene un diseño y operación medianamente avanzados respecto a las mejores prácticas internacionales. Cumple o tiene brechas menores en 37 de los 55 indicadores que mide la metodología MAPS. No obstante, se detectan 18 brechas mayores -o indicadores negativos- que generan limitaciones a la obtención de mejores resultados en términos de eficiencia, eficacia y transparencia, incluso creando una percepción pública sobre el sistema más negativa que sus datos objetivos. El siguiente es el reporte general de la evaluación efectuada. Las evaluaciones específicas de cada Pilar del MAPS se encuentran en los anexos.

Figura 3. Síntesis Evaluación Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México – MAPS 2018

Pilar I Marco Normativo y de políticas	Pilar II Marco institucional y capacidad de gestión	Pilar III Operaciones y prácticas de mercado	Pilar IV Rendición de cuentas, integridad y transparencia
1(a) Cobertura del marco normativo	4(a) Planificación y el ciclo presupuestario	9(a) Planificación	11(a) Consulta pública y el monitoreo
1(b) Procedimientos	4(b) Procedimientos financieros	9(b) Selección y contratación	11(b) Acceso a la información
1(c) Publicidad y plazos	5(a) Estatus función regulatoria	9(c) Gestión de contratos	11(c) Participación directa de la sociedad civil
1(d) Reglas de participación	5(b) Responsabilidades de la función regulatoria	10(a) Diálogo y alianzas sector público y privado	12(a) Normativa y organización de control
1(e) Documentación y especificaciones técnicas	5(c) Organización, recursos, independencia y autoridad	10(b) Organización del sector privado y acceso al mercado	12(b) Coordinación de los controles y auditorías
1(f) Criterios de evaluación y adjudicación	5(d) Evitar los conflictos de intereses	10(c) Sectores clave y estrategias sectoriales	12(c) Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones
1(g) Recepción y apertura de ofertas	6(a) Responsabilidades y poderes de los contratantes		12(d) Calificación y formación auditorías
1(h) Derecho a impugnación y apelación	6(b) Organismo centralizado de contratación		13(a) Impugnaciones y apelaciones
1(i) Gestión de contratos	7(a) Publicaciones con tecnología de la información		13(b) Independencia y capacidad del órgano de apelaciones
1(j) Contratación electrónica	7(b) Uso de contratación electrónica		13(c) Decisiones del órgano de apelaciones
1(k) Salvaguarda de registros, documentos y datos electrónicos	7(c) Gestión de los datos de contratación		14(a) Prácticas prohibidas, conflictos de intereses, rendición de cuentas y sanciones
1(l) Principios en la legislación especializada	8(a) Formación y asistencia		14(b) Disposiciones sobre prácticas prohibidas en documentos
2(a) Implementación de normas procesos y procedimientos	8(b) Reconocimiento de la contratación como profesión		14(c) Sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley
2(b) Documentos modelo	8(c) Supervisión del desempeño para mejorar el sistema		14(d) Marco anticorrupción y capacitación en integridad
2(c) Contratos estándares			14(e) Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad
2(d) Guía o Manual del Usuario			14(f) Mecanismo para denunciar prácticas prohibidas o faltas de ética
3(a) Contratación pública sostenible			14(g) Códigos de conducta/ética y normas de divulgación info financiera
3(b) Acuerdos internacionales			

■ Cumple Práctica
 ■ Brecha Menor
 ■ Brecha Mayor
 ■ Bandera Roja

2.1 Pilar I: Marco Legislativo, Regulatorio y de Políticas

El Pilar I evalúa el marco legislativo, regulatorio y de políticas actual de la contratación pública. Identifica las reglas y los procedimientos formales que rigen la contratación pública, y evalúa cómo se comparan con los estándares internacionales. La puesta en práctica y el funcionamiento de este marco constituyen el tema de los Pilares II y III. Los indicadores del Pilar I abarcan la evolución reciente y las innovaciones cada vez más utilizadas para imprimir mayor eficiencia a la contratación pública. El Pilar I también considera las obligaciones internacionales y los objetivos de política nacional para garantizar que la contratación pública esté a la altura de su importante papel estratégico y contribuyan a la sostenibilidad.

Indicador 1. El marco legislativo para la contratación pública cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables.

***Descripción del Indicador:** El indicador abarca los diferentes instrumentos legales y regulatorios establecidos a distintos niveles, desde el nivel más alto (leyes, reglamentaciones, decretos nacionales, etc.) hasta la reglamentación detallada, los procedimientos y los documentos de licitación formalmente utilizados.*

Evaluación:

La evaluación del Marco Normativo de las compras y contrataciones públicas de México reporta un resultado mixto, entre fortalezas y debilidades.

Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:

- **Estructura Jerárquica.** Las contrataciones públicas en el ámbito federal se rigen mediante una estructura jerárquica cuya base es la propia Constitución. A partir de ella se desprenden normas jurídicas que van de lo general a lo particular. Existen diversos regímenes, siendo el principal el federal y que es regulado por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas. Asimismo, existen regímenes específicos para los poderes legislativos y judicial y para cada uno de los organismos con cierto grado de autonomía. Adicionalmente, dado que México es una república federal, cada entidad federativa cuenta con su propio régimen.
- **Fácil Acceso a la normativa.** Los instrumentos legales en general se encuentran bajo un ordenamiento jurídico específico y se publican en diarios o periódicos oficiales, los cuales no tienen costo y son de fácil acceso para el público.

- **Identificación de métodos de contratación a utilizar.** Los instrumentos legales establecen los métodos de contratación (de más a menos competitivos, es decir, licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa), y las condiciones particulares para usarlos, los tiempos y requisitos de participación, la obligatoriedad de difusión de oportunidades de contratación, así como los elementos para promover la libre participación.
- **Criterios de evaluación y adjudicación.** Asimismo, los instrumentos legales contemplan disposiciones para que la documentación relativa a las licitaciones públicas sea clara, homogénea y suficiente considerando las características, complejidad y magnitud del objeto de la contratación. Se regulan las exclusiones de aquellos proveedores que hayan infringido alguna de las disposiciones de las leyes y se regula la elegibilidad de un oferente y su capacidad para ejecutar determinado contrato. Los métodos de selección se definen en las bases y pueden ser: 1) puntos y porcentajes, 2) costo-beneficio y 3) binario.
- **Presentación y apertura de ofertas.** Los participantes tienen la posibilidad, a través de juntas de aclaraciones, de que se les resuelvan las dudas y atiendan los planteamientos relativos a las bases y convocatorias. En el acto de presentación, la apertura de proposiciones y la confidencialidad de éstas hasta su apertura, se encuentra claramente definido y regulado. En la convocatoria se señalan claramente los datos del lugar y fecha del acto, el cual se documenta a través de actas. Los procedimientos de contratación pueden llevarse a cabo de manera presencial, electrónica o mixta, conforme a la normatividad en la materia.
- **Instancia de impugnación.** La normatividad de contrataciones, en general, prevé una instancia de inconformidad o de impugnación, que funciona como un medio de solución de controversias en contra de los actos del procedimiento de contratación que contravengan las disposiciones jurídicas. Esta instancia en el gobierno federal depende jerárquicamente de la Secretaría de la Función Pública y guarda independencia del organismo de contratación. Sus solicitudes de apelación son de fácil acceso, sus decisiones son exigibles y están sujetas a revisión por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- **Estados y Organismos Autónomos.** En general, a nivel federal, incluyendo las entidades, dependencias y organismos con cierto grado de autonomía, cuentan con regímenes de contrataciones que tienen sus respectivos instrumentos legales y regulatorios. Este marco regulatorio guarda una estructura jerárquica, que va desde la Constitución y leyes que de ella derivan, hasta reglamentos, disposiciones y lineamientos. Los Estados poseen una estructura similar, pero de acuerdo con lo reportado por ellos no se tiene suficiente información para concluir que efectivamente lo hacen.

Brechas Mayores, respecto a las mejores prácticas:

- **Escasa regulación de contrataciones entre entidades públicas.** El artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, indican que los contratos que celebren las dependencias

con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esas leyes.

Las empresas públicas o instituciones gubernamentales no se rigen por las leyes establecidas en cuanto a la participación en procedimientos abiertos de adquisiciones públicas y a la adjudicación de los contratos. Reciben un trato diferenciado con respecto al resto de los competidores puesto que no se le aplica la evaluación de las capacidades, impactando considerablemente en la equidad de los procesos.

Es común que a las instituciones gubernamentales se les adjudiquen directamente contratos sin contar con la capacidad técnica ni financiera, por lo que subcontratan el servicio o la obra pública hasta en un 49%, igualmente a través de adjudicaciones directas, afectando la competitividad de sistema de compras gubernamentales. En este sentido, no se asegura que se están obteniendo las mejores condiciones.

- **Regulación parcial a las Contrataciones a través de medios electrónicos.** La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados contemplan la posibilidad de llevar a cabo licitaciones públicas a través de CompraNet como medio electrónico, sin embargo, no cubren por entero el ciclo de contratación pública.

Las entidades y dependencias de gobierno reportan su plan de adquisiciones, pero no es posible evaluar y dar seguimiento a dicho plan¹². El sistema CompraNet no está conectado a otros sistemas gubernamentales, tales como financieros, presupuestales y de quejas y denuncias. Asimismo, la información que se carga se hace en documento con formato PDF, lo que complica la extracción de datos para su análisis y administración de riesgos, para identificar tendencias o incrementar la transparencia y la rendición de cuentas. No es obligatorio cargar la información de los estudios de mercado elaborados por las áreas compradoras, lo que imposibilita hacer análisis e inteligencia de mercado.

Por otra parte, de los posibles procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios, así como de obras públicas, en CompraNet solamente se utiliza la licitación pública, sin que sea obligatorio la invitación cuando a menos tres y la adjudicación directa. Tampoco es obligatorio cargar o subir las ofertas de los concursantes cuando se trata de procedimientos mixtos o cuando son presenciales e inclusive, hay excepciones para procedimientos netamente electrónicos.

¹² OECD Public Governance Reviews. Mexico's e-Procurement System. Redesigning CompraNet through stakeholder engagement.

Si bien es cierto que la asignación del contrato, y la versión firmada de éste, se carga en CompraNet, las ampliaciones o convenios modificatorios no es obligatorio incluirlos, además que no se carga información de la ejecución del contrato lo que imposibilita su seguimiento y evaluación.

Indicador 2. Reglamentos y herramientas en apoyo de la implementación del marco legal.

Descripción del Indicador: *Mediante este indicador se verifica la existencia, disponibilidad y calidad de reglamentos de aplicación, así como de procedimientos operativos, manuales, documentos modelo de contratación y condiciones estándar de los contratos.*

Evaluación:

La evaluación de los reglamentos y herramientas de apoyo para contrataciones públicas de México reporta un resultado mixto, entre fortalezas y debilidades.

Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:

- **Normas que reglamentan la ley y que detallan y aclaran su aplicación.** El marco legislativo de contrataciones en México contempla una estructura jerárquica de normatividad, de lo general a lo particular, partiendo de la Constitución y las leyes, hasta reglamentos, lineamientos y políticas. En los reglamentos, lineamientos y normativa secundaria, se detalla las disposiciones de la ley que proporcionan detalles para su aplicación, las cuales son complementarias, congruentes y alineadas entre sí. Para el Gobierno Federal existe la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, con sus respectivos reglamentos y manuales administrativos de aplicación general que ayudan a la instrumentación de dichas leyes. En los Estados existen leyes y reglamentos equivalentes y similares a éstas, mientras que las instituciones con autonomía cuentan con su propia reglamentación que detalla las disposiciones de contratación.
- **Amplio marco legislativo de contrataciones.** En general en México existe un amplio marco legislativo de contrataciones que soportan varios regímenes, que no obstante son claros y están consolidados como un conjunto de normas a las cuales se puede acceder de manera fácil.

Brechas Mayores, respecto a las mejores prácticas:

- **Estandarización - Escasos Modelos de contratación y condiciones generales de contratación.** Toda vez que en México existen gran número de regímenes de contratación basados en sus propias normatividades, esto por el carácter federal de su organización política, además de la gran cantidad de organismos con autonomía otorgada por la Constitución, no existen condiciones

generales de contratación ni modelos de contratación para todo el sector público. Cada Estado, Organismo Autónomo, Empresa Productiva del Estado y, en algunos casos de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, cuentan con sus disposiciones internas que regulan las condiciones mínimas que deberá incluirse en un contrato con el gobierno y cada uno tiene su propio modelo de contrato, incluso en algunos casos ni siquiera cuentan con él. Más allá de las indicaciones básicas del artículo número 45 de la LAASSP, no se cuenta con un estándar de las cláusulas que deberá contener un contrato y las obligaciones que deberán asumir los potenciales proveedores. Tampoco SFP u otros organismos proveen un set de documentos de contratación modelo que pudiesen utilizarse en adquisición de bienes y servicios, así como en obras públicas

Esta situación, no permite asegurar que en los contratos se están reflejando las leyes y normatividad del país, las cuales influyen y afectan la eficiencia de los mismos contratos. Esto genera inconsistencia en la interpretación del marco legislativo e impacta en los precios de los bienes, servicios y obra pública, porque el contratista tiene incertidumbre sobre sus obligaciones y derechos durante la ejecución del contrato, tales como las condiciones de inspección, de aceptación del servicio o bien, de pago, así como de los potenciales riesgos que enfrentarán.

Indicador 3. El marco legal refleja los objetivos complementarios de política del país y las obligaciones internacionales.

Descripción del Indicador: Este indicador evalúa si los objetivos complementarios de política –como las metas destinadas a aumentar la sostenibilidad, el apoyo a ciertos grupos en la sociedad, etc.– y las obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales se reflejan de manera consistente y coherente en el marco legal, es decir: si el marco legal es coherente con los objetivos políticos más altos del país.

Evaluación:

La evaluación de los objetivos de política del país y obligaciones internacionales, complementarios de las contrataciones públicas de México reporta más debilidades que fortalezas.

Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:

- **Marco legal que incluye objetivos del país y obligaciones internacionales.** Toda vez que la economía mexicana es abierta y cuenta con una gran cantidad de tratados de libre comercio, su marco legislativo de contrataciones refleja los acuerdos con otros países. Asimismo, el marco legislativo contempla el fomento a la sustentabilidad en materia de adquisiciones, e incluye el incentivo para que las empresas proveedoras del gobierno contraten a personal con discapacidad, implementen políticas internas de igualdad de género y promuevan la innovación tecnológica.

Brechas Mayores, respecto a las mejores prácticas:

- **Incipientes Políticas sustentables.** Si bien el marco legislativo de contrataciones públicas en México, específicamente el federal que es regulado por la LAASSP y la LOPSRM, cumple con algunas prácticas para fomentar el desarrollo sostenible, faltan varios elementos normativos que permitan impulsar acciones concretas en el SCCP para promover lo establecido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Por ejemplo, no se contempla la elaboración de un plan estratégico, o similar, de compras públicas sustentables (SPP por sus siglas en inglés), que estén alienadas a la estrategia de desarrollo sustentable del país y que sean compatibles con los objetivos de las contrataciones públicas en México, es decir, la economía, la eficiencia y la transparencia, para obtener las mejores condiciones para el país. Igualmente, no contempla una metodología de evaluación para medir la eficacia de las SPP y su impacto en el desarrollo económico del país.

2.2 Pilar II: Marco Institucional y Capacidad de Gestión

El Pilar II analiza el modo en que el sistema de contratación, tal como se define en el marco legal y regulatorio de un país, funciona en la práctica a través de las instituciones y de los sistemas de gestión que forman parte de la gobernabilidad del sector público de un país.

Este pilar evalúa qué tan efectivo es el sistema de contratación para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley, sin brechas ni superposiciones. El pilar evalúa: i) si existen enlaces adecuados con el sistema de gestión de finanzas públicas del país; ii) si hay establecidas instituciones a cargo de las funciones necesarias, y iii) si las capacidades técnicas y de gestión son adecuadas para emprender procesos de contratación públicas transparentes y eficientes.

Indicador 4. El sistema de contratación pública se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gestión de las finanzas públicas.

***Descripción del Indicador:** Este indicador se enfoca a qué tan bien integrado está el sistema de contratación con el sistema de gestión de finanzas públicas. Incluye la interacción directa entre contratación y gestión financiera, desde la preparación del presupuesto hasta la planificación de operaciones del tesoro para efectuar pagos.*

Evaluación:

Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:

- **Certificación de fondos y pago oportuno.** El compromiso de los recursos presupuestarios se realiza de forma oportuna y éstos cubren el monto total del contrato o el monto correspondiente para cubrir la porción correspondiente del contrato en el período presupuestario. A su vez, las normas para procesar facturas y autorizar pagos están extensamente detalladas en las leyes y reglamentos. También, la SFP, en el marco de la Alianza para un Gobierno Abierto, estableció un mecanismo de evaluación denominado “Compras Inteligentes” (<https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/compras-inteligentes>), en el cual proveedores reportan su experiencia respecto a los procedimientos de contratación y los procesos de pago, generándose una herramienta que colabora a incentivar el pago oportuno. De hecho, 75% de los proveedores evalúan positivamente la oportunidad de pago de sus facturas:

Tabla 5. Percepción sobre tiempos de pago de facturas.

Pregunta: ¿Considera usted que las entidades federales pagan a tiempo sus facturas?:

Frecuencia	%
Siempre	23.5
Casi siempre	51.1
Casi nunca	19.3
Nunca	6.1

Fuente: Encuesta a Proveedores en Contratación Pública.

Brechas menores, respecto a las mejores prácticas:

- **Falencias en la Planificación de contratación y del presupuesto.** Por lo general, en la mayoría de las dependencias públicas la elaboración del programa anual de adquisiciones está desfasado de la integración del presupuesto. A su vez, esta no es una planeación estratégica, sino más bien formal. Muy escasos lineamientos para que las dependencias vayan más allá de los requisitos legales. Los programas anuales de compras y contrataciones se reportan públicamente a través de Internet, pero no necesariamente reflejan los requerimientos reales de las instituciones. Tampoco hay mayor involucramiento de las áreas sustantivas -de línea o del negocio- en la elaboración de la planificación.

Indicador 5. El país tiene una institución encargada de la función normativa/regulatoria

Descripción del Indicador: Este indicador se refiere a la función normativa/regulatoria en el sector público y su debido cumplimiento y coordinación. La evaluación del indicador se enfoca en la existencia, independencia y eficiencia de estas funciones y del grado de coordinación entre las organizaciones responsables. De acuerdo con la configuración institucional elegida por un país, una institución puede estar a cargo de todas las funciones normativas y regulatorias. En otros contextos, hay funciones clave que pueden haber sido asignadas a varios organismos, es decir: una institución puede ser responsable de las

políticas, mientras que otra puede ser la encargada de la capacitación o las estadísticas. Como regla general, la función normativa/regulatoria debe ser asignada claramente, sin brechas ni superposiciones. Debe evitarse la fragmentación excesiva, y la función debe desempeñarse como un esfuerzo conjunto bien coordinado.

Evaluación:

Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:

- **Atribuciones y funciones de Rectoría.** El marco legal y regulatorio asigna formalmente a la Secretaría de la Función Pública (SFP) diversas atribuciones para ejercer una función regulatoria en materia de adquisiciones públicas. A su vez, se designa SFP como entidad responsable de proporcionar asesoramiento a las dependencias y entidades contratantes de la Administración Pública Federal; de emitir estándares; atender inconformidades y llevar a cabo conciliaciones y sanciones a licitantes, proveedores y contratistas. También, se le encarga redactar y emitir las políticas en materia de contratación pública, lineamientos, manuales, procedimientos, entre otros. Finalmente, es responsable de administrar un sistema de información de amplio acceso, para apoyar los procesos de contratación.
- **Monitoreo de la contratación pública.** La SFP tiene dentro de sus competencias la de monitorear la contratación pública en el ámbito de la Administración Pública Federal. De acuerdo con la normatividad aplicable, dicha función se ejerce a través de los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios, los comités de obras públicas, los Órganos Internos de Control (OICs), la Unidad de Auditoría Gubernamental, la Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública, la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas y la Unidad de Política de Contrataciones Públicas.
- **Jerarquía y recursos de la función rectora.** La función normativa y regulatoria en materia de adquisiciones públicas la tiene la SFP y el titular tiene cargo de Secretario de Estado que es la máxima autoridad en la materia a nivel de la Administración Pública Federal, por lo que ostenta una posición de autoridad en el gobierno. Respecto a sus recursos, no debiera tener mayores restricciones financieras dada su categoría de Secretaría de Estado. A su vez, cuenta con cerca de 100 funcionarios dedicados a las labores de rectoría en contratación pública, repartido entre las tres unidades que ejercen estas funciones.
- **Ausencia de conflictos de interés del ente rector.** La SFP como ente rector del sistema federal de compras y contrataciones, es parte del Gobierno y sus autoridades dependen jerárquicamente del mismo poder ejecutivo, por lo que potencialmente podrían no ser completamente independientes. A su vez, los titulares de las Unidades de Política, Normativa y Auditoría son funcionarios de confianza, por lo que podrían ser removidos fácilmente. Sin embargo, los proveedores encuestados evaluaron positivamente en su mayoría la independencia y ausencia de conflictos de interés de la SFP:

Tabla 6. Evaluación del ejercicio de las funciones de la SFP.

Pregunta: Por favor evalúe el ejercicio de las funciones de la Secretaría de Función Pública (SFP), como ente normativo y regulador de las contrataciones del Gobierno Federal, indicando con cuál de las siguientes afirmaciones se encuentra de acuerdo:

Afirmaciones	%
La SFP es una entidad completamente independiente y desprovista de conflictos de interés.	53.3
La SFP es una entidad por lo general independiente y desprovista de conflictos de interés	16.3
La SFP es una entidad poco independiente y desprovista de conflictos de interés	5.4
La SFP es una entidad para nada independiente y desprovista de conflictos de interés	4.5
No sabe	20.4

Fuente: Encuesta a Proveedores en Contratación Pública.

Indicador 6. Las entidades contratantes y sus mandatos están claramente definidos.

***Descripción del Indicador:** Este indicador evalúa: i) si el marco legal y regulatorio define claramente las instituciones que tienen responsabilidades de contratación y autoridades; ii) si hay disposiciones para delegar atribuciones al personal de contratación y otros funcionarios del gobierno para el ejercicio de sus responsabilidades en el proceso de contratación, y iii) si existe una entidad centralizada de contratación.*

Evaluación:

Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:

- **Unidades Compradoras son formales y cuentan con facultades y capacidades.** Las entidades contratantes sujetas a la LAASSP y la LOPSR reguladas por la SFP están claramente definidas en los ordenamientos citados, al igual que sus responsabilidades y competencias. Las entidades contratantes son registradas con sus respectivos funcionarios CompraNet y en RENIRESP (Registro de Servidores públicos de la Administración Pública Federal que intervienen en procedimientos de contrataciones públicas). Estas unidades tienen una jerarquía adecuada según lo señalaron el 80% de los funcionarios consultados en la encuesta. A su vez, los proveedores evaluaron positivamente las capacidades de los responsables de contratación en las dependencias de las APF, señalando que un 87% de los casos tienen siempre o casi siempre las necesarias capacidades para desempeñar estas labores.

Tabla 7. Evaluación de la institucionalidad de la función de contrataciones.

Pregunta: Por favor evalúe la institucionalidad de la función de contrataciones en su entidad con relación a:

	Adecuada	Inadecuada
Su jerarquía dentro de la entidad	79.7%	20.3%
La cantidad de funcionarios con la que cuenta	60.2%	39.8%
La calidad profesional de funcionarios	74.6%	25.4%
La remuneración de funcionarios de contrataciones	54.2%	45.8%
La cantidad de tiempo o dedicación prestada por las máximas autoridades de la entidad	60.7%	39.3%

Fuente: Encuesta Compradores – México.

Tabla 8. Capacidades para desempeñar labores funcionarios relacionados con las licitaciones y contrataciones.

Pregunta: Los funcionarios relacionados con las licitaciones y contrataciones tienen las necesarias capacidades para desempeñar estas labores:

Frecuencia	%
Siempre	30.8
Casi siempre	56.4
Casi nunca	11.8
Nunca	1.0

Fuente: Encuesta a Proveedores en Contratación Pública.

- **Formalidad en la Rendición de cuentas.** La rendición de cuentas por las decisiones en materia de adquisiciones públicas está definida de manera precisa. Las faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción están claramente regulados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y en el Código Penal Federal, respectivamente. Destaca que, a partir de la reforma que crea el Sistema Nacional Anticorrupción se reforma la legislación en la materia y se amplía la responsabilidad administrativa y penal para los particulares que intervienen en actos de corrupción.

Brechas Mayores, respecto a las mejores prácticas:

- **Agencia de Compras Centralizadas.** México no cuenta con una agencia de compras públicas centralizadas a nivel nacional, como prácticamente todos los gobiernos de la OCDE, organización de la que es miembro. Si bien la SFP tiene algunas facultades en este sentido, las iniciativas y sistemas de compras centralizadas han sido mínimos. Muy puntuales han sido las compras

consolidadas y convenios marcos que se han implementado. Tampoco hay compras a través de catálogos electrónicos, que podrían reemplazar parte importante de las criticadas adjudicaciones directas, que corresponden al 80% de las operaciones de contratación de la APF.

Indicador 7 - La contratación pública se encuentra inserta en un sistema de información eficiente.

Descripción del Indicador: El objetivo de este indicador es evaluar el grado en que el país u organismo tiene sistemas para publicar información sobre contratación, para apoyar de manera eficiente las diferentes etapas del proceso de contratación pública mediante la aplicación de tecnologías digitales, y para gestionar los datos que permiten el análisis de las tendencias y el desempeño de todo el sistema de contratación pública.

Evaluación:

Brechas Mayores, respecto a las mejores prácticas:

- **Escaso uso de la contratación electrónica.** Si bien CompraNet es una herramienta que habilita las transacciones electrónicas y tiene importantes beneficios, las entidades hacen un uso muy parcial del mismo, básicamente como sistema informativo, incluso reportando deficientemente por debajo de lo obligatorio, sin sanciones por ello.

Por ejemplo, su actual cobertura es acotada: es utilizado para reportar las etapas de convocatoria y adjudicación de contratos, sin incluir otras etapas como planificación detallada o ejecución de contratos; cubre solamente cerca del 20% del gasto público mexicano; muchas entidades relevantes no lo utilizan, como empresas públicas, entidades autónomas o federativas, excepto cuando utilizan fondos del gobierno federal; a lo que se suma que algunos tipos de contratos, como obras o de concesiones son informados parcialmente.

A su vez, las operaciones de contrataciones siguen siendo mayormente presenciales y en soporte papel, con los consiguientes costos de transacción para empresas y Gobierno. Prácticamente todas las entidades de la APF conservan sus propios formularios y documentos de licitación y contratación, gestionándolos en expedientes papel, que escanean y suben posteriormente a CompraNet. Igualmente, la recepción de ofertas continúa mayoritariamente siendo a través de medios presenciales.

El uso acotado de CompraNet, tanto como sistema informativo como transaccional, también se relaciona con problemas de usabilidad (facilidad de uso) y capacidad de la actual plataforma tecnológica, según lo reportaron las entidades públicas en entrevistas y taller de evaluación:

- “CompraNet no es intuitivo, no es lógico.”
- “Está diseñado para el cumplimiento de la ley, no está diseñado para soportar el proceso completo ni generar información para la toma de decisiones”
- “Sirve de ayuda a las partes interesadas, pero no comprende toda la información relativa al flujo de contratación (excluye la documentación referente a: adjudicación directa, excepciones a las licitaciones abiertas, información de análisis de mercado, respuestas a las licitaciones en proceso mixto, variaciones a los contratos y gestión de quejas).”

Las siguientes estadísticas de uso del sistema evidencian este uso acotado de la contratación electrónica en el Gobierno Federal:

Tabla 9. Porcentaje de procedimientos de contratación competidos electrónicos en CompraNet respecto del total.
(número de procedimientos)

2013	2014	2015	2016	2017	2018*
23%	27%	25%	30%	36%	36%

*1 de enero al 31 de agosto

Fuente: Secretaría de la Función Pública.

A su vez, los proveedores que participan del mercado de las compras públicas de la APF, registrados en CompraNet, es un número que podría considerarse aún bajo para el tamaño de la economía mexicana. De hecho, corresponde aproximadamente el 2.72% del total de empresas del país (ver cuadro a continuación). A su vez, de aquellos que se encuentran registrados sólo 47% han presentado ofertas.

También, la mayoría de los procedimientos que deben realizar las empresas para contratar con el Gobierno, continúan teniendo un importante soporte papel y presencial: la presentación de ofertas, documentación de soporte y certificados exigidos, así como la suscripción de contratos, continúa siendo por medios tradicionales. De hecho, los proveedores a través de encuesta señalaron como 2da y 3ra prioridad de mejora la disminución del papeleo y el mejoramiento de CompraNet (Ver encuesta a continuación).

Tabla 10. Proveedores registrados en CompraNet y % sobre Total de Empresas en México.

	2018*
Proveedores en CompraNet	136,027
% sobre Total México	2.72%

* Al 01.08.2018

Fuente: Secretaría de la Función Pública.

Tabla 11. Porcentaje de proveedores registrados en CompraNet que han presentado ofertas.

	2013-2018*
Proveedores registrados en CompraNet que han presentado ofertas	47%

* Al 01.08.2018

Fuente: Secretaría de la Función Pública.

Ante esta situación, el Gobierno ha estimado que aún hay desafíos pendientes en contratación electrónica, para lo cual solicitó apoyo a la OCDE y estableció el Grupo de Trabajo Plural, conformado por gremios, organizaciones de la sociedad civil y entidades de gobierno, los que generaron el Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de Manera Incluyente. Sus principales conclusiones son:

- “Trabajar para que el sistema CompraNet abarque el ciclo completo de la contratación pública para asegurar la utilidad de CompraNet las etapas de pre-licitación (planeación de las contrataciones) y de post-licitación (gestión de contratos);
- Avanzar en la interoperabilidad de CompraNet con otros sistemas gubernamentales, tales como los relativos a presupuesto y programación;
- Asegurar la calidad de la información que se sube al sistema electrónico y la adopción de formatos homologados que permitan la reutilización de datos.”

El Estudio incluye una hoja de ruta acordada con los participantes del Grupo de Trabajo Plural en Compras Públicas para la implementación de las recomendaciones en el corto, mediano y largo plazos.

Indicador 8. El sistema de contratación pública tiene una gran capacidad para desarrollarse y mejorar.

Descripción del Indicador: Este indicador se centra en las estrategias y la capacidad de los sistemas de contratación pública para evolucionar y mejorar. Considera: i) Si existen estrategias y programas para desarrollar las capacidades del personal de contratación y otros actores clave involucrados en la contratación pública; ii) si el campo de contratación es reconocido como una profesión en la administración pública del país; y iii) si se han establecido y se utilizan sistemas para evaluar los resultados de las operaciones de contratación y el desarrollo de planes estratégicos para mejorar de forma continua el sistema de contratación pública.

Evaluación:

Brechas menores, respecto a las mejores prácticas:

- **Asistencia limitada a las unidades contratantes y proveedores.** Si bien la SFP ha desarrollado una labor importante en asesoría jurídica y emisiones de opiniones a las entidades contratantes, los materiales y herramientas de asistencia a las labores de contrataciones son muy limitadas. No hay un centro de contacto o *call center* de apoyo, las guías, formularios tipos son casi inexistentes, no se cuenta con equipos especializados para apoyar licitaciones estratégicas, entre otras funciones de asistencia que se podrían proveer.
- **Escasa profesionalización de las unidades y funcionarios de contratación pública.** El nivel profesional de los funcionarios responsables de las contrataciones es bastante alto, universitario por lo general. También, formalmente las normas permitirían la definición de los perfiles de compradores públicos. No obstante, en la práctica no hay mayor profesionalización de las unidades y funcionarios de contratación pública. No hay un perfil para concursos, tampoco programas de capacitación en habilidades y conocimientos, más allá de los normativos. A su vez, no se observan programas de certificación de competencias de funcionarios de compras o acreditación de calidad de las unidades.
- **No hay medición de desempeño en el sistema de contrataciones públicas.** No se registran evaluaciones al desempeño de los resultados alcanzados en gestión de compras de las entidades. Si bien algunas entidades mantienen mediciones, a nivel general no hay indicadores establecidos. Solamente la SFP ha hecho algunos estudios en la materia. Por ende, tampoco se han implementado incentivos a la buena gestión.

2.3 Pilar III: Operaciones y Prácticas del Mercado

Este Pilar evalúa a la eficiencia operativa, la transparencia y la eficiencia del sistema de contratación a nivel de los organismos ejecutores, responsables de la gestión de las contrataciones individuales (entidades contratantes). Además, analiza el mercado como una de las posibilidades para juzgar la calidad y efectividad del sistema al poner en práctica los procedimientos de contratación. El Pilar contiene 3 indicadores que se centran en evaluar cómo funciona y se desempeña en la práctica el sistema de contratación de un país.

Indicador 9. Las prácticas de contratación pública alcanzan los objetivos establecidos.

Descripción del Indicador: El objetivo de este indicador es recopilar evidencia empírica sobre cómo se aplican en la práctica los principios, reglas y procedimientos de contratación formulados en el marco legal y de políticas. El indicador se centra en los resultados relacionados con la contratación, que a su vez

influyen los resultados del desarrollo, como el valor por el dinero, la mejora de la provisión de servicios, la confianza en el gobierno y el logro de objetivos complementarios de política.

Evaluación:

Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:

- **Gestión de contratos.** La operación de los contratos en la APF sigue mayormente las prácticas descritas en la metodología MAPS. Los plazos mayoritariamente de suministro de bienes y servicios se cumplen. De hecho, la muestra de contratos revisados arroja que sólo un 4,25% de estos requirieron enmiendas para modificar los plazos. También, los compradores tienen en un 80% una evaluación positiva o muy positiva del cumplimiento de plazos de sus proveedores.

Asimismo, se revela de la información proporcionada que se ejecutan procedimientos para la inspección, control de calidad, supervisión de trabajos y aceptación final de los productos y servicios, especialmente en materia de obra pública, donde se implementó el Sistema Bitácora Electrónica de Obra Pública para la Administración Pública Federal (BEOP), herramienta para el seguimiento en la ejecución de la obra pública. Ver <http://beop.funcionpublica.gob.mx/bitacora/>.

En complemento, la SFP ha dispuesto que los principales contratos de las entidades de la APF sean evaluados, para lo que ha dispuesto la plataforma tecnológica CompraNet HC. No obstante, su uso aún es parcial. Igualmente, las enmiendas y contratos modificatorios son publicados a través de la plataforma de transparencia del INAI.

Con todo, la evaluación del comportamiento de los proveedores en la ejecución de los contratos es positiva por parte de las dependencias públicas:

Tabla 12. Comportamiento promedio de los proveedores en los últimos dos años en relación con:

	Muy bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy malo
Calidad de los productos o servicios entregados	28.9%	61.0%	8.7%	1.3%	0.0%
Formalidad (seriedad en el cumplimiento de sus compromisos) e integridad (no cometer alguna irregularidad)	29.0%	55.4%	14.2%	0.7%	0.7%

Fuente: Encuesta Compradores – Federal.

En materia de pagos, se ejecutan regularmente los procedimientos para el examen y procesamiento de facturas, los que están extensamente detallados en las normas de administración financiera y de compras y contratación públicas. En correspondencia, 66% de los proveedores calificaron los procedimientos de pago con notas 9 a 10 a las en la encuesta de compras inteligentes.

Tabla 13. Compras Inteligentes – Calificación de Proveedores a Procedimiento de Pago.
(Máximo: 10 puntos)

Calificación	Porcentaje de entidades que obtienen calificación
10	33.0
9 y 9.99	33.0
8 y 8.99	14.0
7 y 7.99	19.0
0 a 6.99	0.0
Promedio Calificación: 9.0	

Fuente: Encuesta Proveedores en Contrataciones Públicas.

Respecto de las estadísticas de contratación, el sector público de México cuenta con diversas plataformas que permiten conocer las estadísticas y datos de las compras y contrataciones públicas: CompraNet IM, Módulo de inteligencia de mercado, ver compranetim.funcionpublica.gob.mx; Plataforma Nacional de Transparencia, ver plataformadetransparencia.org.mx; Datos Abiertos, que otorga acceso a todas las bases de datos de diversas entidades del Estado, ver datos.gob.mx.

Brechas menores, respecto a las mejores prácticas:

- **Ejecución proceso de selección.** Varios aspectos de estas prácticas son ejecutados de manera similar a las mejores: la presentación, recepción, apertura y adjudicación de ofertas se detallan en los documentos de contratación y las aperturas de ofertas de las licitaciones son públicas, sea presencial o virtualmente. También, las adjudicaciones cuentan con contenidos mínimos establecidos para conocer las decisiones. Habitualmente estos procedimientos aseguran confidencialidad durante el proceso de evaluación de ofertas y adjudicación. A la vez, diversos sistemas, como CompraNet o Plataforma de Transparencia del INAI, permiten un monitoreo público de todas estas etapas, aunque no en tiempo real necesariamente.

Con todo, se relevan varias brechas en la ejecución de los procesos de selección y formulación de contratos: no se utilizan documentos estandarizados (machotes), comunes a las entidades de APF.

Algunas entidades cuentan con documentos tipo, pero reportan que no son prácticos, ni fáciles de adaptar.

Además, si bien se observa que los métodos de contratación se documentan y justifican de acuerdo con el propósito y en cumplimiento del marco legal, la elección del método de contratación en la mayoría de las entidades de la APF es preferentemente por Invitación a Cuando Menos 3 (IC3) o procedimientos de excepción (ver cuadro a continuación), lo que podría contravenir la regla general de la LAASSP y LOPSRM que establecen se debe adjudicar mediante convocatoria o licitaciones públicas.

Tabla 14. Procedimientos de Contratación en la Administración Pública Federal.
(% sobre el total del número e importe de las adjudicaciones)

Procedimiento	2016		2017		2018*	
	% del número	% del Importe	% del número	% del Importe	% del número	% del Importe
Adjudicación Directa	78.0	29.0	80.9	28.9	72.0	42.4
Invitación Cuando a Menos 3 (IC3)	7.7	9.6	6.7	6.0	10.5	6.8
Licitación Pública	14.4	61.4	12.4	65.0	17.5	50.8

Fuente: CompraNet IM, * Datos Parciales a Septiembre 2018.

En otro aspecto, no es claro si las dependencias de la APF aplican el enfoque de mejor valor por el dinero en sus contrataciones. La normativa indica que puede utilizarse el sistema de puntos y porcentajes (Art. 38 LOPSRM), y secundariamente el binario, según sea las características de los bienes, servicios y obras a licitar, lo que permitiría tener un menú amplio para aplicar el principio de mejor valor por el dinero. También, la SFP ha dispuesto varios estudios y cursos (ver <https://www.gob.mx/sfp/documentos/el-enfoque-del-mejor-valor-por-el-dinero-en-mexico>) para implementar este enfoque en los criterios de evaluación de ofertas. Sin embargo, varias entidades reportaron en las entrevistas y taller que los métodos de evaluación que utilizan no son siempre avanzados. Por lo general se limitan a utilizar el menor precio como principal o único criterio de adjudicación. De hecho, en la muestra de contratos se releva que el método mayormente utilizado es el Binario, adjudicando al menor precio de las ofertas técnicamente aceptadas. Muy escasamente se utilizan técnicas como valor total de pertenencia o análisis de oferta más conveniente económicamente.

Tabla 15. Porcentaje de contratos en que el proceso de evaluación fue binario o por puntos.

	Binario	Por puntos	No registra
Adjudicación directa	8.2%	0.0%	91.7%
Licitación pública	93.0%	5.8%	1.2%

Invitación a cuando menos 3 personas	65.5%	29.4%	5.0%
---	-------	-------	------

Fuente: Muestra virtual de contratos.

- **Políticas de sostenibilidad.** Diversos cuerpos normativos cuentan con disposiciones que promueven la sustentabilidad en las contrataciones públicas. No obstante, no existen disposiciones específicas sobre su aplicación. Tampoco se constata una política nacional al respecto. Básicamente, el Gobierno Federal, a través de SFP, se encuentra en una etapa de estudios para la implementación de esta política de compras sustentables, pero que aún no ha sido desplegada en la APF. Con todo, la mayoría de las dependencias consultadas indicaron que habitualmente incluyen cláusulas de sostenibilidad en las Bases de Licitación y Contratos, lo que implica existe una buena base para implementar políticas en este ámbito.
- **Sistema para medir y mejorar las prácticas de contratación.** No se evidencia la existencia de un sistema que contribuya al mejoramiento continuo de las prácticas de contratación, a través de la evaluación y medición habitual de las operaciones de contratación, de sus resultados y de activar procesos de retroalimentación o innovación para el fortalecimiento. Con todo, hay algunos avances como el diseño de un conjunto de indicadores por parte de la SFP, respecto a los cuales ya se realizó una primera fase de la aplicación, prueba piloto que tuvo por objeto mejorar su diseño. El objetivo de este conjunto de indicadores será contar con una herramienta que permita evaluar el cumplimiento de las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias en los procedimientos de contratación que realizan las dependencias y entidades de la APF, así como contribuir a la toma de decisiones estratégicas para el mejoramiento de la política de contrataciones públicas.
- **Participación externa en las contrataciones.** La normativa en compras y contrataciones públicas no establece mayores instancias de consultas y participación de las partes externas interesadas. Tampoco en la práctica muchas entidades de la APF han implementado sus propias iniciativas de participación, según se desprende de la encuesta a compradores: el 70% de los encuestados señalaron que nunca o muy pocas veces han contemplado la participación de la ciudadanía u organizaciones externas independientes durante la elaboración de pliegos, proceso de licitación o supervisión de los contratos.

En todo caso, el sistema de compras y contrataciones de la APF contempla la figura de testigos sociales, que es obligatoria para licitaciones que rebasan cierto umbral. Son entidades de la sociedad civil y personas físicas -no necesariamente interesadas en el proceso de contratación en particular- que tienen acceso a la información e instancias de un proceso de contratación, emitiendo un reporte sobre la regularidad de los procedimientos. Sin embargo, esta figura ha sido utilizada en pocos procesos, aproximadamente 100 por año, incluso por debajo de los obligatorios.

Brechas Mayores, respecto a las mejores prácticas:

- **Planificación e Investigación de Mercado.** Formalmente, estas prácticas se describen en diferentes documentos que son obligatorios para las entidades federales. A su vez, la Secretaría de la Función Pública ha emitido guías e implementado diversos cursos de capacitación al respecto. También, la mayoría de las entidades reportan desarrollan estas prácticas.

Sin embargo, por lo general las actividades de planificación e investigación de mercado efectuadas por las dependencias de la APF son elementales o meramente formales, a fin de dar cumplimiento al marco regulatorio, sin que sean un instrumento real de gestión. Adicionalmente, no existe personal o áreas especializada que lleve a cabo la investigación de mercado a que hacen referencia las Leyes y Reglamentos. Por lo general, la investigación de mercado se limita a una búsqueda de precios y no a investigaciones de especificaciones técnicas, comerciales o soluciones para el requerimiento. También, son muy escasas las consultas a la industria; por lo general muy acotadas, solicitando sólo precios. Parte de las deficiencias se originan también en requisiciones de las áreas demandantes mal elaboradas, muy vagas, que no identifican resultados esperados. En síntesis, si bien existe la regulación y entrenamiento en materia de planificación, no hay mayor seguimiento a la calidad de su ejecución.

Indicador 10. El mercado de la contratación públicas es completamente funcional

***Descripción del Indicador:** El objetivo de este indicador es esencialmente evaluar la respuesta del mercado a los llamados a licitación para la contratación pública. Esta respuesta puede estar influenciada por varios factores tales como el clima económico general, las políticas de apoyo al sector privado y un buen ambiente de negocio, instituciones financieras sólidas, el atractivo del sistema público como un cliente bueno y confiable, el tipo de bienes o servicios que se solicitan, etc.*

Evaluación:**Brechas menores, respecto a las mejores prácticas:**

- **Diálogo con el sector privado.** Ha sido puntual el dialogo e iniciativas conjuntas entre el Gobierno Federal y el sector privado en materia de compras y contratación pública, al menos durante los últimos 5 años. Entre las pocas acciones se pueden destacar: Alianza para un Gobierno Abierto, Grupo de Trabajo Gobierno-CMIC en 2015, que condujo a iniciativa legislativa de la Ley de Obras, cuyo trámite no ha finalizado. En todo caso, a nivel sectorial, varias entidades reportaron que han sostenido dialogo e iniciativas conjuntas con el sector privado. Por ejemplo, el IMSS implementó el Grupo de Fortalecimiento a la Compra Consolidada para establecer un diálogo permanente con la industria farmacéutica y como mecanismo para garantizar el abasto, el precio más bajo del mercado y la transparencia.

- **Acceso de las PYMES.** No se identifican mayores restricciones sistémicas para el acceso de las empresas privadas al mercado de las compras y contrataciones públicas, según lo reportan los propios proveedores que fueron consultados a través de la Encuesta. Sin embargo, algunas entidades y gremios reportaron que muchas PYMEs enfrentan restricciones para participar en el mercado público. Por ejemplo, se reportó que en muchas ocasiones que a pesar de que sus propuestas económica y técnica cumplen lo estipulado en las bases, son descalificadas por formalidades y requisitos estrictos fuera de la realidad, así como por certificaciones que condicionan la participación. Asimismo, los plazos, volúmenes de compra y capacidades de producción y/o distribución exigidos, en ciertas contrataciones, son muy elevados para las PYMEs. Esto se suma a las restricciones para conseguir créditos y financiamientos para participar en la provisión de ciertos contratos.

Brechas Mayores, respecto a las mejores prácticas:

- **Optimizar el gasto en contratación pública y sus mercados sectoriales.** A nivel del Gobierno Federal no se revela la existencia de estudios o análisis para identificar sectores estratégicos o de elevado gasto y transacciones en el mercado de las compras y contratación pública. No hay mayores políticas para optimizar el gasto público en contrataciones, a través del uso de agregación de demanda o de compras centralizadas, perdiendo oportunidades para influir en mercados sectoriales deficientes. Puntualmente, hay ejemplos que podrían ser replicados para todo el Gobierno, como la experiencia del IMSS, que ha estudiado las industrias que le proveen - especialmente la farmacéutica- e iniciado procesos de compra consolidada en medicamentos, todo con el objeto de fortalecer sus contrataciones en este mercado. Para estos efectos, ha establecido una mesa de trabajo (Grupo de Fortalecimiento a la Compra Consolidada) con representantes gremiales para discutir las mejoras y cooperación. Esto ha permitido lograr un alto grado de participación y compromiso de los gremios participantes: Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA), Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica (CANIFARMA) y la Asociación Nacional de Distribuidores de Insumos para la Salud (ANDIS).

2.4 Pilar IV: Rendición de cuentas, integridad y transparencia

El Pilar IV incluye cuatro indicadores que se consideran necesarios para que un sistema opere con integridad, tenga controles adecuados que respalden la implementación del sistema en conformidad con el marco legal y regulatorio y que tenga las medidas apropiadas para lidiar con el potencial de corrupción dentro del sistema. También abarca aspectos importantes del sistema de contratación, como las partes interesadas, incluida la sociedad civil, como parte del sistema de control. Este pilar considera aspectos del sistema de contratación y del entorno de gobernabilidad, y apunta a asegurar que se encuentren debidamente definidos y estructurados para contribuir a la integridad y transparencia.

Indicador 11. La transparencia y el compromiso de la sociedad civil fortalecen la integridad en la contratación pública.

Descripción del Indicador: *La sociedad civil, al actuar como salvaguardia contra el uso ineficiente e ineficaz de los recursos públicos, puede ayudar a que la contratación pública sea más competitiva y equitativa, mejorando el cumplimiento del contrato y asegurando los resultados. Los gobiernos están empoderando cada vez más al público para que comprenda y monitoree la contratación pública. Este indicador evalúa dos mecanismos mediante los cuales la sociedad civil puede participar en el proceso de contratación pública: i) la divulgación de información y ii) el compromiso directo a través de la participación, el monitoreo y la supervisión.*

Evaluación:

Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:

- **Consulta pública de cambios normativos.** La legislación mexicana contempla en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la obligación de publicitar las modificaciones a cualquier ordenamiento jurídico. Con esto se busca la difusión pública de los anteproyectos, recabar y analizar las propuestas de cualquier interesado, así como divulgar cuáles son aceptadas y cuáles no.
- **Consultas a la sociedad civil respecto del sistema.** La Administración Pública Federal ha trabajado en diversos proyectos en coordinación con diversas Organizaciones de la Sociedad Civil, por ejemplo, la Alianza para un Gobierno Abierto (compras inteligentes y compras abiertas), la figura de Testigos Sociales y el Grupo de Trabajo Plural en Compras Públicas. Este último emitió recomendaciones de mejora a CompraNet que, aunque distan de constituirse como programas formales de participación activa, han significado la materialización de algunas iniciativas para fortalecer el sistema de contrataciones, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la publicación de información complementaria y de interés para la sociedad civil.

Brechas menores, respecto a las mejores prácticas:

- **Participación en los procesos.** Las organizaciones de la sociedad civil y en general los ciudadanos, no están habilitados para participar en los procesos de planeación de las contrataciones, ni la gestión y ejecución de los contratos. Solo la figura de Testigo Social es la que puede evidenciar una participación más directa y centrada en las etapas de licitación y adjudicación.

Brechas Mayores, respecto a las mejores prácticas:

- **Mecanismos formales para participación de la sociedad civil.**
La participación de la sociedad civil ha sido limitada a proyectos de específicos para la mejora de elementos particulares del proceso de contrataciones pública. No hay espacios para que la

sociedad civil pueda ejercer un papel para la auditoría social, de vigilancia e inclusive para la planeación y control de las contrataciones en México.

No existen metodologías y mecanismos formales para asegurar la transparencia e involucramiento de la Sociedad a lo largo del todo el proceso de contrataciones.

Indicador 12. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría.

***Descripción del Indicador:** El objetivo de este indicador es determinar la calidad, la confiabilidad y la oportunidad de los controles internos y externos, así como la efectividad de los mismos. A los efectos de este indicador, “efectividad” se refiere a la conveniencia y rigurosidad de la aplicación de las recomendaciones de los auditores.*

Evaluación:

Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:

- **Marco legal de control interno.** El sistema de compras del país cuenta con un andamiaje de normatividad relacionado con control interno y auditoría, que van desde de leyes, reglamentos, manuales y guías como parte de un sistema integral de control interno.
- **Normas y procedimientos para ejecutar el control interno.** La Secretaría de la Función Pública (SFP), quien cuenta con los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades, tiene como atribución, entre otras, coordinar y supervisar el sistema de control interno, establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en dichas materias en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. La SFP emitió las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno que tiene por objeto establecer las reglas y acciones que deben seguir para el establecimiento, evaluación y mejora del sistema de control interno.
- **Auditorías.** La SFP emitió las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección, que regula la planeación y ejecución de auditorías, que en teoría deben estar basadas en los riesgos identificados por las instituciones.
- **Auditoría Superior de la Federación (ASF) como ente independiente de fiscalización.** La Auditoría Superior de la Federación, órgano perteneciente a la Cámara de Diputados que cuenta con autonomía técnica y de gestión, tiene atribuciones para fiscalizar el ejercicio de los recursos federales en los tres Poderes de la Unión, así como en los estados, municipios y órganos constitucionalmente autónomos.

- **Estructura de la ASF y SFP.** Ambas instancias ejecutan programas anuales de fiscalización y cuentan con estructuras jerárquicas que fortalecen la segregación de funciones y facilitan su gestión. La ASF como órgano de fiscalización del Poder Legislativo, realiza revisiones y auditorías al gasto del Gobierno Federal y a los Estados que ejercieron presupuesto federal. Por su parte, la SFP lleva a cabo auditorías, de manera directa o a través de los OICs, a diferentes rubros de la APF, teniendo gran relevancia las relativas a contrataciones públicas.
- **Guías específicas de auditoría y perfil de auditores.** La SFP ha emitido guías específicas respecto a la realización de auditorías a procedimientos de contrataciones, servicios generales, obra pública y desempeño. Estos procedimientos son suficientes siempre que se observen y cumplan los alcances de la auditoría por parte de sus ejecutores quienes, de manera general, cuentan con conocimientos especializados y experiencia en auditorías relacionadas con adquisiciones públicas.

Tabla 16. Número de auditores con conocimientos especializados en la realización de auditorías relacionadas con adquisiciones públicas.

Concepto	Año				
	2014	2015	2016	2017	2018
Número de auditores con conocimientos especializados en la realización de auditorías relacionadas con adquisiciones públicas.	493	534	567	539	544
Total de auditores del OIC.	1,847	1,862	1,767	1,789	1,694
Porcentaje del total de auditores.	27.0%	29.0%	32.0%	30.0%	32.0%

Fuente: Órganos Internos de Control que alimentaron el formulario "Evaluación en materia de Adquisiciones Públicas en México", PCI-OVC septiembre 2018.

- **Seguimiento de hallazgos de auditoría.** Existe un sistema de seguimiento para identificar cuáles recomendaciones son atendidas y cuáles no, y en función de eso se clasifica si el monto observado representa un daño al erario. En el caso de no solventarse las observaciones o de encontrarse irregularidades, se hace del conocimiento de la autoridad competente para instrumentar el procedimiento correspondiente.

Brechas menores, respecto a las mejores prácticas:

- **Vía Judicial.** No se identifican mecanismos claros para asegurar que los hallazgos de las auditorías sean investigados y castigados en un proceso judicial. Esto a pesar de que existen procedimientos para el seguimiento de los hallazgos. Sin embargo, no derivan en instrumentación de controles o en responsabilidades administrativas por su falta de atención. Asimismo, existen criterios diversos sobre el nivel de gravedad de los hallazgos.

- **Planeación acotada.** La planeación de las auditorías y revisiones no están necesariamente basados en los riesgos identificados por las Instituciones.

Brechas Mayores, respecto a las mejores prácticas:

- **Inexistencia de metodología para la administración de riesgos.**

No existe una metodología homologada que permita una efectiva identificación de riesgos, incluidos los de corrupción, lo que deviene en esfuerzos aislados y comprendidos de distinta manera que no facilita el consolidar un sistema de control robusto.

No existe análisis a profundidad de los riesgos del proceso de contrataciones públicas de cada una de las dependencias y entidades que permitan gestionarlos y asegurar así que se cumplirán los objetivos gubernamentales.

- **Inexistencia de herramienta informática de apoyo al sistema de control interno.**

No existe una herramienta informática que apoye la gestión de riesgos, la evaluación permanente de controles y el seguimiento a las acciones de mejora que se deriven de estos.

Indicador 13. Los mecanismos de apelaciones de las contrataciones son eficaces y eficientes.

Descripción del Indicador: El indicador se refiere a los aspectos del mecanismo de apelaciones en lo que respecta al marco legal y regulatorio, incluyendo la creación y la cobertura. Este indicador evalúa de forma más profunda los mecanismos de apelaciones en cuanto a la eficiencia en la contribución al marco de cumplimiento del país y a la integridad del sistema de contratación pública.

Evaluación:**Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:**

- **Órgano de apelaciones independiente y con procedimientos claros.** La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su Título Sexto establece que es la SFP quien conocerá y resolverá las inconformidades o apelaciones contra los actos de los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas, guardando independencia de las áreas compradoras.

Estas inconformidades o apelaciones se pueden promover por el contratista o proveedor, por escrito o vía electrónica, contra actos comprendidos en la convocatoria a la licitación, las juntas de aclaraciones; a la invitación cuando menos tres; en la presentación y apertura de proposiciones, y el fallo, así como en la cancelación de la licitación y en actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato.

La SFP tiene atribuciones delimitadas a las correspondientes a un ente de apelaciones y ninguna relacionada con el proceso que lleva a las decisiones de adjudicación de contratos.

- **Resoluciones basado en evidencias e impugnables.** La SFP revisa y analiza la información con la evidencia de ambas partes y desahoga las pruebas para determinar una resolución. Sin embargo, el inconforme tiene acceso a toda la información, por lo que puede ampliar los motivos de su impugnación y a su vez el área convocante puede ampliar su informe en el que se argumente la improcedencia de la inconformidad. La resolución de la SFP debe ser atendida por las partes, y puede impugnarse por el inconforme o tercero interesado mediante el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Dichas resoluciones pueden incluir, entre otras, decretar la nulidad del acto impugnado, para efectos de su reposición, subsistiendo la validez del procedimiento o acto en la parte que no fue materia de la declaratoria de nulidad.

- **Resoluciones exigibles.** El desacato de las convocantes a las resoluciones y acuerdos que emita la SFP en los procedimientos de inconformidad pueden ser sancionados de acuerdo con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Después de que la SFP emita la resolución y en ella se determine que la inconformidad fue promovida para retrasar y entorpecer la contratación, se puede sancionar al inconforme, previo procedimiento, con multa en términos del artículo 59 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

- **Resultado de las impugnaciones.** En términos estadísticos y de acuerdo con la información de la SFP, las resoluciones en las que se han rechazado las impugnaciones (desechamientos, incompetencias y sobreseimientos, remisiones) han representado en promedio un 88.42 % en los últimos 5 años, es decir la gran mayoría.

Tabla 17. Distribución de impugnaciones por resultado.

Número total y en porcentaje. 2014 y 2015.

Año	Decisión a favor de la entidad contratante (Infundadas)		Decisión a favor del demandante (fundadas)		Rechazada (Desechamientos, incompetencias y sobreseimientos, remisiones)	
	Total	%	Total	%	Total	%
2014	68	8.6	68	8.6	653	82.8
2015	5	0.6	13	1.7	758	97.7
2016	12	3.1	9	2.4	360	94.5
2017	10	3.7	13	4.8	250	91.6
2018	17	12.6	16	11.8	102	75.5

Fuente: Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, Secretaría de la Función Pública.

Brechas menores, respecto a las mejores prácticas:

- **Reporte de resultados impugnaciones.** La información proporcionada del número de impugnaciones o inconformidades reportadas por la SFP, no incluye las llevadas a cabo por los OICs, ente que recibe la gran mayoría de estas.

Desde el punto de vista de los proveedores o contratistas, solamente el 50% opina que la decisión del recurso fue consistente, asimismo, solamente el 53.8% coincide en que la instancia de inconformidad es confiable y justa.

Brechas Mayores, respecto a las mejores prácticas:

- **Criterios de resolución heterogéneo.** De acuerdo con lo expresado por funcionarios públicos de las unidades compradoras y de proveedores, los criterios de resoluciones de las instancias de los órganos de apelaciones son muy variadas, porque no existen criterios que las homologuen.
- **Capacidad de los órganos de apelaciones.**

Asimismo, de acuerdo con lo expresado por los mismos actores señalados, los órganos de apelaciones están sobrepasados por la gran cantidad de procedimientos de inconformidades que tienen que procesar, en especial el área central de la SFP.

Los funcionarios públicos responsables de los procedimientos de inconformidades, no necesariamente cuentan con los conocimientos y capacidades para cumplir con su responsabilidad. Esto genera costos adicionales por el tiempo que toma la resolución y la calidad de estas.

No se cuenta con información estadística del número de apelaciones recibidas, sentido de las resoluciones y cuántas se mantienen firmes en los tribunales administrativos. Especialmente no se cuenta con dicha información por parte de los OICs.

Indicador 14. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción.

***Descripción del Indicador:** Este indicador abarca la naturaleza y el alcance de las disposiciones de lucha contra la corrupción en el sistema de contratación y la forma en que dichas disposiciones se implementan y administran en la práctica. El indicador también evalúa si el sistema fortalece la apertura y equilibra los intereses de las partes interesadas, y si el sector privado y la sociedad civil apoyan la creación de un mercado de contratación pública conocido por su integridad.*

Evaluación:**Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:**

- **Sistema Anticorrupción.** Existe un sistema de control interno y fiscalización, basado en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y en el conjunto de disposiciones encaminadas a fortalecer el control interno en las instancias públicas sujetas de estudio. Esto es un marco regulatorio que incluye siete normas secundarias del SNA y su articulación en distintas instituciones de gobierno, tanto federal como local. Dentro del sistema, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, promueve el establecimiento de sistemas de control interno, con elementos de ética e integridad.
- **Definición de corrupción.** Si bien es cierto que la regulación nacional no contempla una definición de corrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas lo ejemplifica con la determinación de las faltas administrativas graves aplicables a los servidores públicos (destacando el conflicto de interés) y de los actos de particulares vinculados con este tipo de faltas; ambos casos complementados con las sanciones respectivas a las que pueden ser acreedores.
- **Mecanismos de denuncia pública.** Se evidencia también la existencia de un sistema accesible, confidencial para la denuncia pública de casos de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas o conducta poco ética. La SFP tiene a disposición de la ciudadanía en general el Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas por conductas indebidas y actos de corrupción. El gran reto consiste en generar un ambiente libre de temor y desconfianza entre los denunciantes.
- **Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas.** La SFP emitió el Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamientos y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, que promueve las mejores prácticas en materia de combate a la corrupción y prevención de conflictos de interés, que busca fomentar la corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno para el fortalecimiento de la ética y la integridad.
- **Códigos de ética y de conducta.** Se cuenta con Códigos de Ética y de Conducta de las distintas dependencias, entidades, organismos autónomos o entidades federativas, que establecen los valores que se deben seguir en la administración pública federal, así como los Códigos de Conducta que especifican las conductas que se esperan de los funcionarios públicos. En los valores y las conductas incluyen temas de contrataciones públicas, que sirven de guía de actuación para las áreas compradoras y su interacción con los proveedores.
En los procedimientos para contrataciones públicas se tiene la obligación de incluir una declaración de integridad, en la que se exprese que los proveedores conocen y se apegan a los valores expresados en los códigos.
- **Mecanismo de sanciones.** La regulación de compras gubernamentales cuenta con mecanismos de sanción las cuales, previo procedimiento e investigación, son aplicadas por la SFP. Las sanciones pueden llegar hasta suspensión o inhabilitación temporal del proveedor, incluyendo sanciones económicas y posible resarcimiento de daños. Se mantiene un portal de internet donde se puede consultar el directorio de licitantes, proveedores y contratistas sancionados con el impedimento

para presentar propuestas o celebrar contratos con las dependencias, entidades de la Administración Pública Federal y de los Gobiernos de los Estados. Al 31 de agosto de 2018 se han sancionado 1,741 proveedores. Durante 2016 y 2017 se sancionaron 1,645 y 1,746, respectivamente (Fuente: DGCSCP, SFP).

Brechas menores, respecto a las mejores prácticas:

Monitoreo externo muy acotado. El testigo social solamente participa en el proceso de evaluación y apertura de ofertas y en procedimientos que superen cierto monto. Además, es una figura que ha sido utilizado en una cantidad mínima de procesos, incluso por debajo del obligatorio.

Tabla 18. Número de contratos con testigo social designado.

Dato anual para los últimos 3 años (UNCP)

	2015	2016	2017
Total	128	84	109
% sobre los procesos con testigo social obligatorio	110.3	80.8	98.2

Fuente: Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas, Secretaría de la Función Pública.

Brechas Mayores, respecto a las mejores prácticas:

- **Fortalecimiento de los sistemas de control interno en los proveedores.** No existe una evaluación y clasificación de proveedores, que incremente el apego a los valores ético del gobierno federal, establecidos en el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, y que establezca estándares mínimos de control interno y cumplimiento, que vayan más allá de simple establecimiento de declaraciones tipo “bajo protesta de decir verdad” en los modelos contractuales.
- **Capacitación y valuación de personal integrante de áreas compradoras.** No existen programas para capacitar y sensibilizar a funcionarios públicos sobre los riesgos de corrupción en el proceso de compras, en el que se incluya certificaciones de confianza y capacitaciones para establecimiento y ejecución de controles.

Sistema de monitoreo de riesgos de corrupción. No existe sistema de monitoreo de riesgos de corrupción en el proceso de contrataciones públicas, en el que se identifiquen actividades en las que potencialmente puedan existir actos ilícitos e indicadores de comportamiento de los riesgos. Esto permitirá desarrollar programas para establecer controles e indicadores de su eficacia.

- **Información estadística de actos ilícitos.** No existe estadística que permita establecer análisis y tendencias de actos ilícitos relacionados con corrupción, que pueda ayudar a identificar las causas y por ende a establecer acciones para desarrollar controles preventivos. Igualmente, la

información relacionada con sanciones a funcionarios públicos y proveedores carece de la calidad necesaria para desarrollar análisis e identificar tendencias.

3. Recomendaciones de Mejora

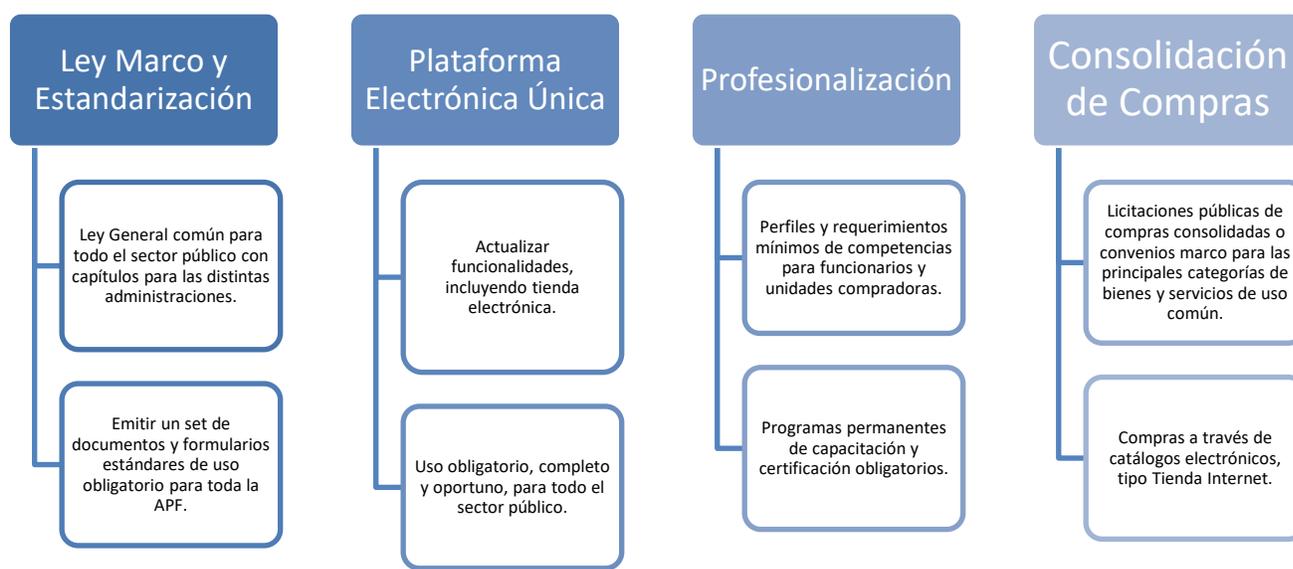
México cuenta con importantes fortalezas en su sistema de compras y contrataciones públicas, a nivel federal y de organismos autónomos, según la evaluación descrita en la sección anterior. Cumple o tiene brechas menores respecto a la mayoría de mejores prácticas internacionales, lo que le permite tener una operación regular de sus operaciones de contratación.

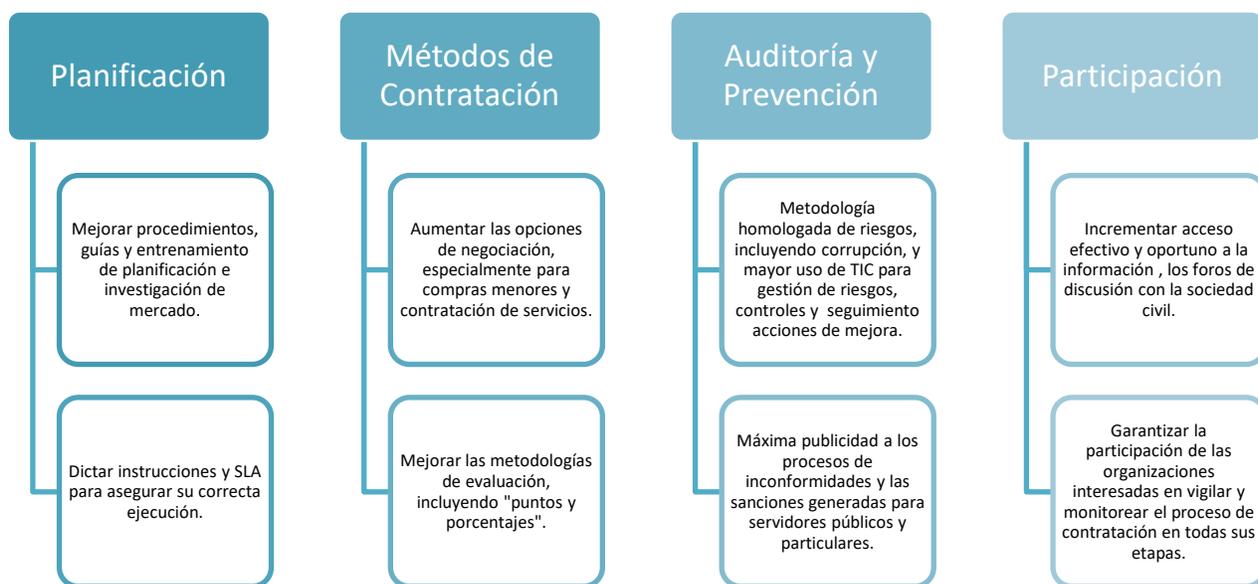
Sin embargo, las brechas reveladas limitan alcanzar mejores resultados en términos de eficiencia, eficacia y transparencia. Por ejemplo, el porcentaje de empresas mexicanas que participan en el mercado público es extremadamente bajo, menos del 3% sobre el total nacional, lo que impacta en menores niveles de competencia, menos de 3 ofertas promedio, y las consiguientes posibilidades de obtener mayores ahorros o mejor calidad de los bienes y servicios suministrados. A su vez, un 80% de los contratos son adjudicados por trato directo, lo que sin duda es una restricción importante de acceso al mercado y genera una percepción negativa de transparencia.

Estas deficiencias tienen un impacto negativo, generando una percepción pública respecto a la actividad de contratación pública más negativa que los datos objetivos.

Durante la evaluación, para cada una de las brechas fueron identificadas posibles mejoras al sistema, las que son descritas en las evaluaciones específicas por Pilar. De éstas, fueron seleccionadas aquellas que podrían generar mayor impacto sobre diversas prácticas y objetivos de transparencia, eficacia y eficiencia del sistema. La siguiente figura resume estas principales recomendaciones de fortalecimiento, las que se detallan a continuación.

Figura 4. Principales recomendaciones de fortalecimiento al Sistema de Compras y Contrataciones de México.





3.1 Ley Marco y Estandarización

- **Ley General común para todo el sector público con capítulos para toda la administración pública en México.** Actualmente existen en el país un gran número de regímenes de contratación, diferenciados por obra y bienes y servicios, entidades federativas, así como los organismos del gobierno federal. A su vez, se han emitido numerosas disposiciones específicas a nivel federal y sectorial, lo que ha aumentado la complejidad en la implementación de diversos marcos normativos. Esto implica que los proveedores deben trabajar con reglas, procedimientos y documentos distintos en cada dependencia pública. En consecuencia, podría ser recomendable evaluar generar un Marco normativo nacional más homogéneo que facilite el acceso y transparencia para empresas y ciudadanos. Una opción, basada en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), es promulgar una Ley Marco de principios y procedimientos mínimos para todos organismos públicos. Luego, respetando la independencia o autonomía de las entidades, o materias especializadas como Obras, Defensa u otras, dictar leyes particulares o secciones de la Ley Marco que puedan establecer disposiciones específicas.

Así, se podrán establecer parámetros de eficiencia y desempeño, lo que permitirá la comparación entre regímenes e identificar las mejores prácticas y establecer políticas de mejora. Asimismo, ayudará a la labor de auditoría y control, así como a la interpretación del marco normativo.

- **Emitir un set de documentos y formularios estándares de uso obligatorio para todos los niveles de gobierno.** Establecer, modelos de contratación y condiciones generales de contratación

homologadas. Es necesario homologar modelos de contratación y condiciones generales de contratación, que incrementen la eficiencia de los sistemas, que sea más predecible y por lo tanto más atractivo a la participación de los contratistas. La homologación ayudará a evitar que los contratistas se especialicen o se concentren en aquellos organismos públicos en los que consideren que entienden sus procedimientos internos, lo que resta competitividad al sistema en general e incrementa los precios. El contar con modelos, ayudará a las áreas contratantes de los organismos públicos a elaborar métodos, procedimientos y estrategias más amplias de contratación pública, lo que incrementará la afluencia de competidores y a dar certidumbre a todos los actores, lo que se traducirá en mejores condiciones para el País.

En caso de que CompraNet cubra todo el ciclo de contrataciones, la plataforma establecerá formatos preestablecidos acordes a los estándares internacionales. Esto se convertirá en una buena práctica para que todos los regímenes de contrataciones lo adopten, prefiriendo utilizar los modelos establecidos en la plataforma que desarrollar los propios.

3.2 Plataforma Electrónica

- **Actualizar funcionalidades, incluyendo Tienda Electrónica.** CompraNet ha tenido importantes avances desde su creación hace más de 20 años. Sin embargo, es recomendable una revisión completa de su diseño y posiblemente una renovación. Hoy, básicamente es un sistema informativo y no una herramienta que haya logrado soportar eficiente y eficazmente los diferentes procesos de contratación de las dependencias públicas, reemplazando los flujos de trabajo de compras y contrataciones que continúan siendo presenciales y en soporte papel. Entre las mejoras recomendadas:
 - **Rediseño de funcionalidades para licitaciones públicas y cotizaciones, para transacciones electrónicas.** Una herramienta más completa, adaptable a las distintas necesidades y organización de las dependencias públicas y de los proveedores. A su vez, es necesario robustecer el manejo de la gran cantidad información que contiene la plataforma, la cual se genera en formatos que no ayuda a elaborar estadísticas y análisis de tendencias y conductas. Esto ayudará a la elaboración de políticas para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas, así como para el diseño de políticas públicas para la generación de valor.
 - **Nuevas funcionalidades y transaccional de punta a punta:** Extender las funcionalidades para abarcar todo el ciclo de contratación y nuevas modalidades como convenios marco. Incluir herramientas de planificación, tienda electrónica y administración de contratos.
 - **Registro de contratistas avanzado e integración con otros sistemas.** La plataforma debiera estar mejor conectada a otros sistemas de información gubernamental, que

provean información automática tanto a los servidores públicos como a la sociedad civil y al sector privado. Es necesario incluir un registro de proveedores avanzado, incluyendo sus antecedentes disponibles en otras bases datos, perfiles de proveedores, accionistas, historia de desempeño, sanciones por acciones ilícitas, cumplimiento de obligaciones fiscales y laborales, lo que contribuirá a la toma de decisiones informadas por funcionarios públicos.

- **Usabilidad.** Asegurar sea una herramienta fácil de utilizar, con herramientas intuitivas, ayudas contextuales. Debiera ser exigible reglas de usabilidad en su desarrollo.

- **Uso obligatorio, completo y oportuno, para todo el sector público, con sanciones ante incumplimientos.** Para convertirlo en un medio electrónico de contrataciones públicas eficiente, efectivo y transparente, es necesario que sea obligatorio su uso por todas las dependencias públicas mexicanas, en todo el ciclo de contratación y para todas las contrataciones públicas. Esto ayudaría a asegurar la integridad y la transparencia de proceso de contrataciones públicas, porque minimizaría el contacto entre los funcionarios públicos con los contratistas y generaría huella electrónica de las operaciones que facilitaría la labor de auditoría, vigilancia y control. Debieran establecerse sanciones efectivas en caso de incumplir su correcta utilización.

- **Monitoreo y control de calidad de la información y transacciones.** La información deberá ser correcta, completa y vigente, con historial de todas las modificaciones, incluyendo convenios modificatorios, y el responsable de su realización. Deberá poseer todos los controles que asegure su integridad, lo que facilitará el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de transparencia. Deberá apegarse a las mejores prácticas internacionales de divulgación de información y encontrarse en datos abiertos para facilitar su reutilización, como el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas. El sistema deberá ser de acceso público en el que toda la información pueda ser consultada.

3.3 Profesionalización

- **Perfiles y requerimientos mínimos de competencias para funcionarios y unidades compradoras.** Las responsabilidades que conllevan las decisiones de compras y contrataciones, así como la complejidad de su diseño y operación, requieren ciertas habilidades y conocimientos para su ejercicio. Se debiera asegurar que quienes ejercen esas labores cumplan con ciertos perfiles profesionales. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal obliga y habilita la creación de una carrera profesional en contratación pública, que debiera ser mejor implementada, para lograr mantener cuadros profesionales con ciertos requisitos mínimos en todas las dependencias públicas.

A la vez, debieran definirse estándares de calidad mínimos para la organización y operación de las Unidades de Contratación, los cuales podrían ser certificados con normas de calidad.

- **Programas permanentes de capacitación avanzada y certificación obligatorios.** Sumando a las labores de capacitación ya desarrolladas por SFP en materia normativa y uso del sistema, debiera capacitarse a los funcionarios en contenidos de gestión de compras y contrataciones avanzadas, incluyendo técnicas de planeación, evaluación de proyectos, investigación de mercado, técnicas de evaluación, desarrollo de proveedores, entre otras. Si bien, algunas de estas materias han sido impartidas, debiera ampliarse su oferta, hacerla permanente y obligatoria.

Igualmente, para garantizar que los funcionarios responsables cuentan con los conocimientos y habilidades requeridas en los perfiles de cargo, debiera establecerse un programa de certificación periódica de competencias en contratación pública.

3.4 Consolidación de Compras

- **Licitaciones públicas de compras consolidadas o convenios marco para las principales categorías de bienes y servicios de uso común.** El sector público mexicano aprovecha escasamente sus economías de escala y ámbito en compras públicas, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los Gobiernos de economías avanzadas de la OCDE. Sin afectar la autonomía de las entidades públicas y la deseable descentralización operativa en compras y contrataciones, hay técnicas extensamente probadas que permiten coordinar y consolidar la demanda del sector público para negociar en conjunto con el sector privado, quienes también se benefician de estos mecanismos. Hoy es posible reemplazar, a menores costos, miles de transacciones de compras similares, por procesos centralizados de negociación, a través de modalidades de compra consolidada o convenios marco. En consecuencia, el Gobierno debiera organizar licitaciones de compras centralizadas en todas las categorías que tengan el potencial de generar economías, especialmente para aquellos bienes y servicios comunes y recurrentes entre las dependencias públicas. Esto les permitirá a la gran mayoría de las entidades acceder a mejores condiciones comerciales y técnicas, además de liberarles recursos humanos valiosos, que hoy utilizan en transacciones de bajo monto. Además, la contratación centralizada permitiría disminuir ostensiblemente la cantidad de adjudicaciones directas y elevar los niveles de transparencia.
- **Compras a través de catálogos electrónicos, tipo Tienda Internet.** La implementación de compras centralizadas, ya sean compras consolidadas o convenios marco, debiera ejecutarse a través de las herramientas tecnológicas actualmente disponibles, como son las aplicaciones de software de catálogos y mercados electrónicos. Así, las dependencias podrían solicitar el suministro de bienes y servicios a través de una tienda en Internet, emitiendo directamente órdenes de compra

electrónicas, los que aumentaría la agilidad de las contrataciones y disminuiría los costos de transacción para gobierno y proveedores.

3.5 Planificación

- **Mejorar procedimientos, guías y entrenamiento de planificación e investigación de mercado.** En complemento a lo establecido en las Leyes que prevén la planeación de las compras y contrataciones, elaborar procedimientos más completos que las transformen en un proceso de planeación estratégica de las compras, que permita con anticipación organizar los sistemas internos, para diseñar con tiempo las licitaciones estratégicas de las dependencias, disponer los recursos o implementar iniciativas de mejora. La SFP podría dictar guías más completas para estos efectos y asegurarse de entrenar a todos los funcionarios de las dependencias, no solamente de las Unidades Compradoras.

Igualmente, en materia de investigación de mercado, son necesarios materiales de apoyo más avanzados que guíen esta actividad, especializados por industria, con técnicas de investigación que vayan más allá que la comparación de precios.

- **Dictar lineamientos y SLA para asegurar su correcta ejecución.** Es recomendable se revisen las instrucciones en materia de Planificación e investigación de mercado para que dejen de ser una actividad meramente formal dentro de las dependencias. Es importante que las nuevas instrucciones pudieran contemplar el involucramiento o participación de todos los actores dentro de la organización, especialmente las unidades requirentes. Pudieran establecerse “acuerdos de niveles de servicio” (SLA) para la actividad de planificación, con plazos, actividades mínimas, calidad de los entregables, etc.
- **Centro de Referencia para Mejores Prácticas e Investigación de Mercado.** Más allá de los esfuerzos que pudieran ejecutarse para mejorar las instrucciones y entrenamiento en planeación e investigación de mercado para las compras y contrataciones de las entidades públicas, una alternativa para apoyar estas labores es crear un centro o sistema de apoyo externo. La idea es que SFP directamente o a través de convenios con entidades de investigación pueda proveer un centro de conocimiento y asistencia para las contrataciones de las dependencias públicas, que podría acumular información de mejores prácticas, mercados, industrias, diseño de licitaciones, etc., junto con dar servicios de apoyo a licitaciones u organización de las Unidades de Compras. Así, las entidades podrían acudir a este centro o sistema cuando no tengan los recursos o *expertise* para llevar adelante algunos de sus procesos de contratación o quisieran mejorar sus sistemas internos.

3.6 Métodos de Contratación

- **Aumentar las opciones de negociación, especialmente para compras menores y contratación de servicios.** Si bien los actuales métodos de compras y contrataciones -Licitación Pública, IC3 y Adjudicación directa- siguen siendo válidos, para responder a la mayor complejidad de los mercados y requerimientos actuales es preciso contar con un menú más completo de métodos de contratación. Por ejemplo, IC3 debiera convertirse en un método más sencillo utilizando tecnología, transformándolo en un procedimiento de cotización abierta (obligatoria) a través de Internet. A su vez, la contratación de servicios debiera tener procedimientos propios, diferenciados de los de bienes, incluyendo posibilidades de precalificar o certificar empresas, antes de solicitar y recibir ofertas. También, debieran revisarse las disposiciones de excepciones a la Licitación Pública y procedimientos competido, con el objeto de minimizar las posibilidades de adjudicación directa, especialmente si se facilitará la contratación de compras menores.
- **Mejorar las metodologías de evaluación, incluyendo el de "puntos y porcentajes".** Los mecanismos de evaluación utilizados debieran normarse con mayor detalle, para guiar mejor a las entidades en la obtención del mejor valor por dinero en las contrataciones. Las entidades debieran entender que la adjudicación a menor precio, asociada al sistema binario -utilizado en la gran mayoría de las licitaciones-, no siempre conduce a contrataciones óptimas. Sin embargo, también es preciso especificar mejor el uso del sistema de puntos y porcentajes, que pudiera utilizarse para obtener la mejor combinación precio-calidad en muchos tipos de contratación, debido a que su actual aplicación por parte de las entidades públicas no tiene mayor guía, generando muy alta discrecionalidad para la selección de las mejores ofertas.

3.7 Auditoría y Prevención

- **Establecer desde la Secretaría de la Función Pública una metodología homologada que facilite la efectiva identificación de riesgos, incluidos los de corrupción; partiendo de un análisis detallado de los procesos sustantivos y administrativos de las dependencias.** El Marco Integrado de Control Interno (MICI) centra su objetivo en proporcionar un modelo general para establecer, mantener y mejorar el Sistema de Control Interno en las Instituciones del Sector Público. En dicho marco, se hace un especial énfasis en la identificación de riesgos y en particular los de corrupción; sin embargo, no se incluye una metodología exhaustiva que apoye a los funcionarios públicos para llevar a cabo esta tarea.

Dicha metodología se debe dimensionar como un documento detallado que describa a detalle cómo realizar la identificación, evaluación y administración de riesgos. Es un documento con alta

orientación operativa que estandariza la forma de atender los riesgos en los procesos prioritarios de las instituciones.

- **Apoyar con el uso de tecnologías de la información y comunicaciones la gestión de riesgos, la evaluación permanente de controles y el seguimiento a las acciones de mejora que se deriven de estos en todas las dependencias y entidades.** Los sistemas de información son herramientas que facilitan la gestión de las actividades recurrentes en las instituciones y homologan su alcance y registro. La definición que se realice en el documento metodológico descrito en la recomendación anterior puede estandarizarse en una solución tecnológica que facilite su gestión y documentación. Se sugiere diseñar el alcance de dicha herramienta a fin de incluir todos los aspectos necesarios para la gestión de riesgos, la evaluación permanente de controles y el seguimiento a las acciones de mejora que se deriven, facilitando la determinación del estado que guarda el sistema de control interno en las dependencias y entidades donde se implemente. Esta herramienta puede diseñarse para su uso centralizado desde la Secretaría de la Función Pública, o bien en un esquema distribuido con reportes periódicos.

- **Establecer programas de capacitación y certificación de funcionarios públicos en temas de ética e integridad.** Se propone desarrollar un programa de sensibilización y capacitación de funcionarios públicos en temas de ética e integridad, en el que se incluya el establecimiento de certificaciones de confianza, así como la capacitación para la administración de riesgos de corrupción. El programa deberá igualmente contener componentes de evaluación de apego a las mejores prácticas de ética y cumplimiento.

- **Publicitar las sanciones generadas para servidores públicos y particulares por conductas relacionadas con corrupción y demás estadística relevante, que permita incrementar la percepción ciudadana de que se actúa con firmeza en esta materia.** La Secretaría de la Función Pública es la entidad que se encarga de aplicar la suspensión de proveedores y hacerlas del conocimiento de todas las dependencias y entidades a nivel nacional. Asimismo, determina las sanciones que serán impuestas a los servidores públicos por desapego a las conductas esperadas e incumplimientos normativos. Se propone que las instancias responsables de la investigación y posterior sanción a las conductas contrarias a la ética o inobservancia normativa fortalezcan la publicidad de las sanciones impuestas a fin de que inhiban dichas conductas. Es altamente recomendable incluir información estadística que facilite su consulta y explotación, y permita incrementar la percepción ciudadana de que se actúa con firmeza ante este tipo de comportamientos.

- **Establecer en la normativa periodos de congelamiento obligatorios para participar en procesos de contratación a ex servidores públicos.** Los funcionarios públicos mientras están en su cargo, tienen acceso a información que no necesariamente es pública y se puede constituir en un conflicto de interés posterior. Es recomendable que los ordenamientos jurídicos incorporen la

disposición que prohíba la intervención en materia de contrataciones a exfuncionarios públicos por un período de tiempo razonable después de haber dejado el cargo (*cool off period*).

3.8 Participación

- **Incrementar los foros de discusión con la sociedad civil para promover políticas públicas de manera conjunta que apoyen el fortalecimiento del proceso de contrataciones.** México cuenta con una sociedad civil organizada que promueve la transparencia, rendición de cuentas y eficiencia gubernamental. Aunque sus recomendaciones no son vinculantes para la incorporación de políticas públicas, su participación en medios de comunicación y redes sociales tiene un alto impacto en la generación de opinión pública. Estas organizaciones impactaron decididamente en la configuración del Sistema Nacional Anticorrupción y continúan monitoreando el quehacer de la gestión pública. Se debe construir una estrategia gubernamental que favorezca la participación de la sociedad civil organizada y que se traduzca en hacer vinculantes las propuestas que se generen en conjunto, a fin de fortalecer el proceso de contrataciones.
- **Garantizar la participación de las organizaciones interesadas en vigilar y monitorear el proceso de contratación en todas sus etapas, desde la planeación hasta la conclusión y cierre de contratos y la posterior evaluación a proveedores y contratistas.** Adicional a las organizaciones de la sociedad civil, en México se cuenta con la figura del Testigo Social, personas físicas u organizaciones no gubernamentales que participan en los procedimientos de contratación de especial relevancia, o bien en aquellos cuyos montos de contratación son regulados por la normatividad aplicable, y con su experiencia y capacidad aportan un valor agregado. Actualmente, el Padrón Público de Testigos Sociales de la SFP está conformado únicamente por 37 personas físicas y siete personas morales, número insuficiente para cubrir el universo de contrataciones. Se debe incrementar la participación en los procesos de contratación en general. Ya sea en todo el ciclo o en las partes que estimen relevantes. También, se puede favorecer 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.

Anexos

a) Evaluaciones Específicas por Pilar

Cada uno de los cuatro pilares del MAPS cuenta con un análisis específico de sus subindicadores y criterios, los cuales sustentan el reporte general de evaluación presentado en este informe. Los informes de cada uno de ellos pueden ser encontrados en la siguiente liga de Internet: www.gob.mx/sesna

b) Indicadores Cuantitativos

El inventario de Indicadores Cuantitativos utilizados en la evaluación MAPS 2018 de México, su metodología y resultados, pueden ser encontrados en la siguiente liga de Internet: www.gob.mx/sesna

c) Listado de entidades participantes en la evaluación MAPS

Nivel Federal

- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Instituto Politécnico Nacional
- Instituto Nacional Electoral
- Instituto Federal de Telecomunicaciones
- Comisión Nacional de Derechos Humanos

- Banco de México
- Universidad Nacional Autónoma de México
- Comisión Federal de Competencia Económica
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- Coordinación Nacional de PROSPERA -Sedesol
- Liconsa
- Servicio de Administración Tributaria
- Auditoría Superior de la Federación
- Petróleos Mexicanos
- Comisión Federal de Electricidad
- Transparencia Mexicana
- Red por la Rendición de Cuentas
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad
- Grupo Reforma

Estados

- Chiapas
- Coahuila
- Estado de México
- Jalisco
- Puebla
- Quintana Roo

d) Evaluaciones y diagnósticos previos

Evaluaciones integrales:

- 2007. Country Procurement Assessment Report (CPAR) “The Federal Procurement System: Challenges and Opportunities”. World Bank & Inter-American Development Bank, October 2006 - September 2007.

Principales evaluaciones parciales:

- 2012. Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México. OCDE.
- 2013. Asociación Público-Privada para la Probidad en la Contratación Pública. GLOX 30. UNODC.
- 2016. Recomendaciones para promover la Libre Competencia y Libre Concurrencia en Contratación Pública. COFECE.

- 2018. “Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de Manera Incluyente”. OCDE.
- 2018. “Combate a la colusión en licitaciones en México - Informe CFE”. OCDE.
- 2018. “Segundo Estudio de la OCDE sobre Contratación Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)”. OCDE.
- 2018 “Mejorando la Contratación Pública en el ISSSTE para Obtener Mejores Resultados”. OCDE.
- 2018 “Índice de Riesgos de Corrupción: El Sistema Mexicano de Contrataciones Públicas” del Instituto Mexicano para la Competitividad. IMCO
- 2018. “Contratación pública en Nuevo León, México”. OCDE.
- 2018. “Primer Informe de Avances sobre el Desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y Segundo Informe de Avances sobre el Desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”. OCDE.
- 2018. Agenda de competencia para un ejercicio íntegro en las Contrataciones Públicas. COFECE.