

## GOBERNANZA GLOBAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Susana L. GARCÍA GARCÍA\*

*SUMARIO: I. Introducción. II. Aspectos generales sobre el enfoque de la gobernanza global y su relevancia en la política pública. III. ¿Por qué y para qué una gobernanza global en materia de contrataciones públicas? IV. Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre contratación pública. V. Los principios de la gobernanza global en materia de contrataciones públicas en el caso mexicano a nivel operativo: Compranet. VI. Conclusiones y recomendaciones.*

### I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del documento es brindar un panorama general acerca de la relevancia de la gobernanza global en el tema de las compras públicas en México y su aplicación práctica, a través de las recomendaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el caso de CompraNet.

Para tal fin, el ensayo se integra de la siguiente manera: en primer lugar, a manera de introducción se plasma una síntesis sobre el concepto, características y objetivos de la gobernanza y gobernanza global; en el segundo apartado se realiza una breve explicación de por qué y para qué una gobernanza global en materia de contrataciones públicas; posteriormente, se desagregan las recomendaciones del Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE; en el cuarto apartado, los principios de la gobernanza global en materia de contrataciones públicas en el caso mexicano a nivel operativo: CompraNet, y finalmente, las recomendaciones de los principios de la gobernanza global en la materia al caso específico mexicano: CompraNet.

---

\* Subdirectora en la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

## II. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA GLOBAL Y SU RELEVANCIA EN LA POLÍTICA PÚBLICA

En las últimas dos décadas la administración pública en América Latina se ha caracterizado por resultados accidentados, no sólo en materia económica, sino en todas las esferas del ámbito gubernamental (Aguilar, 2010), lo que a su vez ha provocado desconfianza por parte de la ciudadanía sobre la forma en que operan las instituciones de gobierno.

En este sentido, con el objetivo de analizar y eficientar el funcionamiento de la administración pública se han generado diversas corrientes técnico-analíticas encargadas de estudiar la forma en que se gobierna o se debe gobernar. Lo anterior, a través de distintas herramientas, prácticas administrativas y actores participantes. Como es el caso de la administración pública tradicional, la nueva gestión pública y la nueva administración pública.

Ahora bien, la gobernanza surge a manera de respuesta al *estatocentrismo*,\*\* es decir, a la poca o nula participación de la ciudadanía y de actores no gubernamentales en el proceso de diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de la política pública, de los servicios públicos, y en general de las decisiones públicas. Es así como la gobernanza busca impulsar “un estilo alternativo de reforma del sector público que involucre más directamente a la ciudadanía en la acción de gobierno y en la elección de las políticas” (Peters, 2005: 586).

En relación con el concepto de gobernanza, Aguilar lo define de la siguiente manera:

La gobernanza en sentido descriptivo alude a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, y da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios (Aguilar, 2008:84).

---

\*\* Se refiere a una representación particular del mundo y de los fenómenos políticos, en donde las autoridades políticas y administrativas legítimas ocuparán una posición hegemónica en el tratamiento de los problemas públicos (Thoenig, 1997).

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su cuaderno *Reconceptualising Governance* (1997) entiende a la gobernanza como un conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, asimismo, concilian sus diferencias. En el proceso participan tanto las instituciones públicas como las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, lo cual es una de sus principales características.

A través de este enfoque, fundamentado en la colaboración y el consenso, se espera que el proceso de hechura de las políticas públicas traiga consigo mayor calidad y se garantice la gobernabilidad del sistema político. Asimismo, Peters (2005) señala que la mayor participación del público y de las organizaciones sociales también puede verse como un medio para elevar la confianza y la legitimidad de las instituciones gubernamentales.

Actualmente, la gobernanza se ha ubicado como una de las estrategias con mayor auge en todos los niveles de gobierno, pero también ha permeado en las esferas de la cooperación internacional como una forma de dar solución a problemáticas globales que se ubican en la agenda de la comunidad internacional, problemáticas que un Estado-nación es incapaz de solventar a través de mecanismos tradicionales que guían y limitan la acción colectiva de la comunidad internacional. De acuerdo con la CEPAL, algunos de los principales desafíos que enfrenta el mundo son

...la excesiva volatilidad financiera, el calentamiento global, el fantasma cada vez más presente de la escasez de tierra, agua y alimentos, la pérdida de biodiversidad, el “fin del petróleo”, el comercio internacional ilícito, que va acompañado de delitos y violencia, y la (in)seguridad cibernética. A esto se suma la persistencia de los problemas vinculados a la proliferación nuclear, las enfermedades transmisibles y la desigualdad global (CEPAL, 2015: 71).

La gobernanza global, concepto en cual se centra el presente documento, tiene por objeto velar por la provisión de los bienes públicos globales, tales como la mitigación y adaptación al cambio climático, y por el cumplimiento de las metas sociales y ambientales que las Naciones Unidas han planteado en el transcurso de las últimas décadas, a través de la participación de la comunidad internacional (CEPAL, 2015).

No se trata de ignorar la soberanía de los Estados nacionales, sino de forjar consensos y construir la idea de una soberanía que sea respetuosa. Se trata de gestionar y coordinar la interdependencia de las naciones para dar respuesta a temas y preocupaciones transversales y persistentes.

Por ello, se entiende por gobernanza un cambio del proceso dentro del gobierno, que es entendido y formulado como el paso de un centro a un sistema de gobierno en el que se requieren, activan y conjuntan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales.

Como parte de un esfuerzo por definir temas globales prioritarios, la comunidad internacional, a través de la Organización de Naciones Unidas (ONU), aprobó el 25 de diciembre de 2015, la Agenda 2030, que funge como un nuevo marco de desarrollo para focalizar la cooperación internacional. El documento fue adoptado por los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas. Dicho documento incluye los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible, cuyos fines son poder terminar con la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede rezagado para 2030.

En el apartado siguiente se reflexionará acerca de la relevancia de la gobernanza global en las contrataciones públicas en México.

### III. ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ UNA GOBERNANZA GLOBAL EN MATERIA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS?

La contratación pública de bienes y servicios proporciona los insumos necesarios que permiten a los gobiernos, suministrar servicios públicos y desempeñar otras tareas. De igual forma, tiene una relevante importancia económica tanto a nivel nacional como internacional por el volumen de presupuesto que se licita.

Así, por ejemplo, en los países de la OCDE las estadísticas existentes indican que la contratación pública representa un 15% del producto interior bruto (PIB), lo que la posiciona como una actividad económica clave para la operación del gobierno, pero también la más endeble frente a la corrupción (2009).

Su vulnerabilidad ante la corrupción se debe a que la contratación pública plantea diversas oportunidades para que tanto los agentes públicos como privados desvíen fondos públicos para ganancias particulares. Por ejemplo, el soborno por parte de empresas internacionales en países de la OCDE es más predominante en la contratación pública que en los servicios públicos, en la fiscalidad y los impuestos, en el Poder Judicial y en la captura estatal, según la Encuesta de Opinión Ejecutiva de 2005 del Foro Económico Mundial.

Particularmente en México, de acuerdo con datos de la OCDE (2018), el gasto en contrataciones gubernamentales en 2015 fue de aproximadamente 111.5 mil millones de dólares estadounidenses, lo que representa el

21% del gasto total del gobierno. La corrupción puede darse en todas las fases del ciclo de la contratación pública —pre licitación, licitación y postadjudicación— y cada subfase puede ser propensa a tipos específicos de riesgos (tabla I).

Tabla I. RIESGO DE CORRUPCIÓN ASOCIADO  
AL CICLO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

| <i>Fase</i>        | <i>Subfase</i>                                  | <i>Riesgo</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Prelitación</i> | Evaluación de necesidades y análisis de mercado | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Falta de evaluación adecuada de las necesidades</li> <li>— Influencia de agentes externos en las decisiones de los funcionarios</li> <li>— Acuerdo informal en contratos</li> </ul>                                                                                                                                                          |
|                    | Planeación y presupuesto                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Insuficiente planeación de la contratación</li> <li>— Contratación no alineada con el proceso global de toma de decisiones de inversión</li> <li>— Falta de presupuesto realista o deficiencia en el presupuesto</li> </ul>                                                                                                                  |
|                    | Desarrollo de especificaciones/requisitos       | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Las especificaciones técnicas han sido hechas a la medida de una empresa específica</li> <li>— Los criterios de selección no han sido objetivamente definidos ni establecidos de antemano</li> <li>— Solicitar muestras innecesarias de bienes y servicios</li> <li>— Comprar información acerca de especificaciones del proyecto</li> </ul> |
|                    | Elección de los procedimientos de contratación  | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Falta de justificación adecuada para el uso de procedimientos no competitivos</li> <li>— Abuso de procedimientos no competitivos basándose en excepciones legales: partición del contrato, abuso de extrema urgencia, modificaciones no respaldadas</li> </ul>                                                                               |
| <i>Licitación</i>  | Solicitud de propuesta/oferta                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Ausencia de aviso público para la invitación a ofertar</li> <li>— No se anuncian los criterios de evaluación y de adjudicación</li> <li>— La información sobre la contratación no es divulgada y ni dada a conocer</li> </ul>                                                                                                                |
|                    | Presentación de ofertas                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Falta de competencia o casos de licitación colusoria (licitadores encubiertos, supresión de ofertas, rotación de ofertas, asignación de mercado)</li> </ul>                                                                                                                                                                                  |

| <i>Fase</i>             | <i>Subfase</i>                   | <i>Riesgo</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Licitación</i>       | Evaluación de ofertas            | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Conflictos de interés y corrupción en el proceso de evaluación, a través de:</li> <li>— Familiaridad con los oferentes, con el tiempo</li> <li>— Intereses personales, como regalos o empleo futuro o adicional</li> <li>— Sin implementación efectiva del “principio de los cuatro ojos”</li> </ul>                                                                                                                                                                                      |
|                         | Adjudicación de contratos        | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Los proveedores no revelan ni el costo exacto ni los datos de precios en sus propuestas, resultando en un aumento del precio del contrato (es decir, alzas en las facturas, exceso de aprovisionamiento a canales de distribución)</li> <li>— Conflictos de interés y corrupción en el proceso de aprobación (es decir, no hay una segregación efectiva de autoridades financieras, contractuales y del proyecto)</li> <li>— Falta de acceso a los registros del procedimiento</li> </ul> |
| <i>Postadjudicación</i> | Gestión y desempeño de contratos | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Abusos de proveedores en la ejecución del contrato, en particular en lo referente a calidad, precio y tiempo</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                         | Pedidos y pagos                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Separación deficiente de los deberes financieros y/o falta de supervisión de los servidores públicos.</li> <li>— Facturación falsa, o duplicada, de bienes y servicios no proporcionados, y para derecho provisional a pagos anticipados</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                       |

FUENTE: OECD (2016), Prevención de la Corrupción en la Contratación Pública, OECD, Paris.

El gobierno mexicano ha realizado diversos esfuerzos encaminados a fortalecer el sistema de compras públicas, tales como el protocolo de conducta para servidores públicos; el registro de servidores públicos de la administración pública federal que intervienen en procedimientos de contratación pública, el CompraNet, etcétera. Sin embargo, aún falta un largo camino que recorrer, de ahí la importancia de fortalecer la sinergia de esfuerzos a través del apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional, que contribuye a la formulación de un conjunto de principios y buenas prácticas que atiendan a minimizar los riesgos de corrupción y a fomentar la transparencia, integridad, eficiencia e inclusión en las contrataciones.

Es así como el Consejo de la OCDE ha colaborado estrechamente con el gobierno de México en la generación de diagnósticos y recomendaciones en materia de contrataciones públicas. En los siguientes apartados se desagregarán las recomendaciones realizadas por dicho organismo sobre contratación pública y el CompraNet.

#### IV. RECOMENDACIONES DEL CONSEJO DE LA OCDE SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA

El Consejo de la OCDE, a propuesta del Comité de Gobernanza Pública, en colaboración con el Comité de Competencia y el Grupo de Trabajo sobre la Corrupción en Transacciones Comerciales Internacionales, y en consulta con otros comités competentes de la OCDE, emitió un conjunto de recomendaciones sobre la contratación pública, con la finalidad de transformar este pilar en un instrumento estratégico para la buena administración.

A continuación, un breve resumen de las recomendaciones emitidas por el Consejo de la OCDE.

1. Que los adherentes, miembros y no miembros, que se adhieran a la recomendación, aseguren un nivel adecuado de transparencia a lo largo de todas las fases del ciclo de la contratación pública.

Se recomienda que los adherentes:

- i) Fomenten un trato justo a los potenciales proveedores aplicando los principios de transparencia en cada fase del ciclo de la contratación pública, y exigir que estos actúen con la debida transparencia en los procesos de subcontratación que participen.
  - ii) Permitan el libre acceso, a través de un portal de Internet, a todas las partes interesadas, a la información relativa a la contratación pública, a los procesos de contratación pública y resultados de seguimiento.
  - iii) Garanticen la transparencia en el flujo de fondos públicos, desde el principio hasta el fin del proceso de contratación pública.
2. Que los adherentes conserven la integridad del sistema de contratación pública mediante normas generales y salvaguardas específicas por procesos de contratación.

Los adherentes deberán:

- i) Solicitar a los interesados que actúen con integridad durante los procesos de contratación pública.

- ii) Implementar y aplicar instrumentos de aseguramiento de la integridad y adaptarlos oportunamente a los riesgos concretos del proceso de contratación.
  - iii) Formar al personal de contratación pública, del sector público y privado, a través de cursos y programas en materia de integridad, para generar conocimientos sobre prácticas de corrupción.
  - iv) Fijar requisitos, medidas de aseguramiento de cumplimiento y programas anticorrupción a los proveedores. Los contratos públicos deberán incluir medidas de comprobación de la veracidad de las declaraciones de los proveedores y garantías de que estos no están involucrados en actos de corrupción.
3. Que los adherentes hagan accesibles las oportunidades de concurrir a la contratación pública a los potenciales competidores sin importar su tamaño o volumen.

Los adherentes deberán:

- i) Disponer de sólidos marcos institucionales, legales y reglamentarios, los cuales deberán ser claros y sencillos. Asimismo, deberán evitar establecer condiciones que redupliquen a otras leyes o las contradigan, y tratar a los proveedores extranjeros de manera justa y transparente.
  - ii) Utilizar documentación ordenada y clara para las licitaciones, esto con el fin de fomentar una amplia participación por parte de los potenciales competidores, lo cual exige ofrecer orientaciones claras e información vinculante sobre los criterios de evaluación.
  - iii) Llevar a cabo licitaciones abiertas a la participación, esto con el fin de evitar contrataciones con un solo proveedor. Es decir, las licitaciones deberán ser por medio de concursos para combatir la corrupción, obtener precios justos y garantizar la sana competencia.
4. Que los adherentes reconozcan que todo uso del sistema de contratación pública que pretenda conseguir objetivos secundarios de política deberá sopesar estas finalidades frente al logro del objetivo principal de la contratación.

Los adherentes deberán:

- i) Evaluar las facultades de la contratación pública como herramienta para perseguir metas secundarias de política de acuerdo con unas prioridades nacionales claras, evaluando los beneficios frente a la necesidad de lograr rentabilidad.



- ii) Desarrollar estrategia efectiva para integrar los objetivos secundarios de política en los sistemas de contratación pública.
  - iii) Aplicar metodologías precisas para evaluar la eficacia del sistema de contratación pública en el logro de objetivos secundarios de política.
5. Que los adherentes fomenten una participación transparente y efectiva de las partes interesadas.

Los adherentes deberán:

- i) Desarrollar un mecanismo para la introducción de cambios en el sistema de contratación pública. Este procedimiento debe fomentar consultas públicas y exhortar a la formulación de comentarios por parte de sector privado y sociedad civil.
  - ii) Exponer a proveedores los objetivos en materia de contratación pública a través de diálogos periódicos. Es necesario lograr comunicación con los proveedores para que éstos comprendan las necesidades del país y para que elaboren expedientes de licitación más efectivos.
  - iii) Proporcionar oportunidades para la participación de partes externas, esto con el objetivo de fortalecer la transparencia y la igualdad de trato.
6. Que los adherentes desarrollen procedimientos que impulsen la eficiencia a lo largo de todo el ciclo de contratación pública.

Los adherentes deberán:

- i) Simplificar el sistema de contratación pública y su marco institucional. Los adherentes deberán identificar factores de ineficacia y desarrollar un sistema de contratación pública orientado al servicio.
- ii) Implementar procedimientos que satisfagan las necesidades de los destinatarios. Esto se puede lograr elaborando especificaciones técnicas adecuadas, estableciendo criterios apropiados de adjudicación de contratos y asegurándose de que se dispone de recursos y conocimientos para la gestión de los mismos.
- iii) Desarrollar y emplear mecanismos que mejoren los procedimientos de contratación pública. La aplicación de estos instrumentos a niveles subestatales de la administración puede impulsar la eficiencia de contratación pública.

7. Que los adherentes mejoren el sistema de contratación pública mediante el aprovechamiento de las tecnologías digitales a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública.

Los adherentes deberán:

- i) Utilizar las novedades más recientes en materia de tecnología digital que aporten soluciones para todo el ciclo de la contratación pública. Esto mejorará la transparencia en el proceso de licitaciones públicas, impulsará la competitividad y generará ahorros en los costos.
  - ii) Facilitar herramientas de contratación electrónica que sean flexibles y seguras, a fin de que se garantice la continuidad de actividades, la privacidad, la integridad y que se proteja la información sensible.
8. Que los adherentes dispongan de un personal dedicado a la contratación pública con capacidad de aportar en todo momento la debida rentabilidad en este ámbito.

Los adherentes deberán:

- i) Cerciorarse de que los profesionales de la contratación pública cuenten con un alto nivel de integridad, capacitación teórica y habilidades en la práctica, para lo que se les debe proporcionar formación periódica en el ámbito de contratación pública.
  - ii) Ofrecer a los profesionales de contratación pública un sistema de carrera basado en el mérito, que proporcione oportunidades de ascenso y promueva las buenas prácticas.
  - iii) Propiciar la colaboración con universidades, *think tanks* y centros políticos, con la finalidad de optimizar las capacidades del personal de contratación pública, ya que estos agentes proveen conocimientos de la materia relacionados con la teoría y práctica.
9. Que los adherentes estimulen mejoras en el rendimiento mediante la evaluación de la eficacia del sistema de contratación pública, tanto en procesos concretos como en el sistema en su conjunto, a todos los niveles de la administración pública, siempre que resulte factible y adecuado.

Los adherentes deberán:

- i) Evaluar periódicamente los resultados del procedimiento de contratación pública. Los sistemas de contratación pública deberán

obtener información actualizada y aprovechar los datos de los procesos anteriores, en especial los relacionados con precios y costos, para así poder evaluar nuevas necesidades.

- ii) Generar indicadores para calcular el rendimiento, la eficacia y el ahorro de costos en el sistema de contratación pública.
10. Que los adherentes integren las estrategias de gestión de riesgos para la definición, detección y atenuación de éstos a lo largo del ciclo de la contratación pública.

Los adherentes deberán:

- i) Desarrollar herramientas de evaluación de riesgos que identifiquen amenazas al funcionamiento del sistema de contratación pública. Éstas deberán detectar posibles errores en la ejecución de tareas administrativas y ponerse a disposición de los profesionales, con la finalidad de establecer medidas de prevención o atenuación.
  - ii) Dar a conocer estrategias de gestión de riesgos a través de sistemas de alerta o de programas de fomento de las denuncias. También deberán concientizar al personal de contratación pública acerca de las estrategias, sus planes de implementación y medidas adquiridas para afrontar los riesgos identificados.
11. Que los adherentes apliquen mecanismos de supervisión y control que favorezcan la rendición de cuentas a lo largo del ciclo de la contratación pública, incluidos los oportunos procedimientos de quejas y sanciones.

Los adherentes deberán:

- i) Establecer un orden jerárquico en la supervisión del proceso de contratación pública, para asegurarse de que las cadenas de rendición de cuentas están bien definidas, que los mecanismos de supervisión se aplican y que los niveles de autoridad por delegación para autorizaciones de gastos están bien definidos.
- ii) Hacer catálogos de sanciones aplicables dirigidas a los participantes del sector público y privado.
- iii) Tramitar las quejas de un modo ágil y transparente mediante vías efectivas para la impugnación de resoluciones en materia de contratación pública, dirigidas a corregir defectos, impedir conductas ilícitas y a generar confianza entre los licitadores.

iv) Asegurarse de que los controles externos e internos están coordinados entre sí y disponen de suficientes recursos. Esto con el fin de garantizar:

- el seguimiento del desempeño del sistema de contratación pública;
- un sistema fiable de presentación de información, cumplimiento de las leyes y
- establecimiento de mecanismos claros de comunicación a las autoridades competentes;
- aplicación uniforme de leyes y políticas en materia de contratación pública;
- reducción de duplicidades y supervisión adecuada;
- evaluación a posteriori independiente y comunicación a organismos supervisores.

12. Que los adherentes favorezcan la integración de la contratación pública en la gestión de las finanzas públicas en general, la presupuestación y los procesos de prestación de servicios.

Los adherentes deberán:

- i) Racionalizar el gasto de la contratación pública combinando los procedimientos con la gestión de finanzas públicas para adquirir mayor conocimiento sobre el gasto que se destina a la contratación pública.
- ii) Fomentar la presupuestación y financiación plurianuales para mejorar el diseño y la planificación del proceso de la contratación pública.
- iii) Armonizar los principios por los que se rige la contratación pública en las distintas tipologías de prestaciones de servicios públicos, incluidas las de obras públicas, las alianzas entre el sector público y privado y las concesiones.

## V. LOS PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA GLOBAL EN MATERIA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS EN EL CASO MEXICANO A NIVEL OPERATIVO: COMPRA.NET

El “Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de Manera Incluyente”, publicado por la OCDE en 2018, destaca que reformar el sistema de contratación pública no sólo es necesario para mostrar que el uso de los fondos públicos es eficaz y equitativo

al brindar servicios, sino también para reconstruir la confianza de los mexicanos en su gobierno.

En los gobiernos de los países miembros de la OCDE se han utilizado plataformas de contratación electrónica para fomentar la transparencia, y CompraNet siempre ha constituido un instrumento de vital importancia en esta tarea. Los avances tecnológicos proporcionan a las autoridades, nuevas posibilidades para aumentar la eficiencia y la gestión estratégica de riesgos en la contratación pública.

Este estudio también evalúa el alcance actual del sistema de contratación pública en México, su funcionamiento y cuán adecuado es para asistir una contratación electrónica eficiente y transparente.

Una reforma al CompraNet implicará modernizar el sistema para que además de permitir el acceso a documentos relacionados con la contratación gubernamental pueda ofrecer un enfoque más estratégico a dicho proceso. Esto permitirá identificar las insuficiencias en el ciclo de contratación pública y detectar cómo la tecnología puede apoyar en la mejora de los procesos.

En la implementación de esta reforma participarán diversos actores con intereses distintos, y algunas veces opuestos. Hasta ahora la participación de los actores ha sido amplia e integral, lo cual ha generado un proceso de reforma incluyente y colaborativo, encabezado por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Para lograr resultados positivos será necesario enfocarse en la etapa de implementación. Un método escalonado permitirá ejercer una supervisión más estrecha y controlar el cumplimiento del objetivo, y a la vez reducir el efecto del cambio sobre los usuarios del sistema y otras partes interesadas. El estudio mencionado preparó un plan de trabajo para CompraNet, que consta de tres etapas (para el corto, el mediano y el largo plazos), esto con la finalidad de que CompraNet se convierta de un sistema orientado al cumplimiento, a una plataforma que genere información sobre contratación pública, y, en la tercera etapa, en un sistema de operaciones de comprar plenamente integrado.

Para lograr las metas de estas tres etapas, el Consejo de la OCDE emitió las siguientes recomendaciones:

- 1) Ajustar la estrategia de contratación electrónica a un programa de reforma amplio y coordinado

Es de utilidad que el sistema de contratación electrónica forme parte de un programa multifacético que concuerde con otros aspectos de la reforma en contratación, entre ellos los entornos legales y políticos. Se debe tomar en cuenta que si los cambios a CompraNet se limitan a la modernización tec-

nológica, sin acompañarlos de una reforma en la contratación pública, el proyecto podría no alcanzar los beneficios positivos.

- 2) Trabajar hacia un proceso de contratación electrónica más eficiente, eficaz y transparente

Recientemente, las metas de los sistemas de contratación electrónica de los países de la OCDE cambiaron de constituir plataformas para la transparencia y la divulgación de oportunidades de contratación pública, a transformar sistemas para aumentar su eficiencia y eficacia. Alcanzar estas metas requiere identificar las etapas del ciclo de contratación en las que más se requieren las soluciones tecnológicas.

- 3) Garantizar la integridad en los procesos de contratación pública

Pese a los intentos de aportar un marco institucional, jurídico y regulatorio para prevenir la corrupción en la contratación pública, la confianza de los ciudadanos en las instituciones es baja, y la percepción de corrupción es bastante alta. Según el Consejo de la OCDE, la SFP y al gobierno federal de México deben desarrollar marcos institucionales y normativos de contratación pública eficiente que combatan directamente la corrupción. Un sistema como CompraNet puede apoyar a conseguirlo, esto al reducir al mínimo el contacto directo entre los funcionarios de contratación pública y los licitadores y establecer registros electrónicos de las operaciones de contratación para fines de auditoría y supervisión.

- 4) Formar a los funcionarios de contratación pública en las competencias necesarias para trabajar con herramientas de contratación electrónica

La SFP debe identificar maneras de superar otros obstáculos para el funcionamiento eficaz del proceso de contratación pública. Los profesionistas dedicados a esta área requieren capacitación y profesionalización para llevar a cabo sus funciones con eficiencia. La OCDE recomienda fortalecer y difundir el centro de ayuda de CompraNet, ya que la información recabada por este estudio indica que el número de consultas realizadas a ese centro son pocas, lo que resulta en una falta de familiaridad con los procesos y las normas del sistema.

- 5) Implementar prácticas sólidas de datos abiertos puede estandarizar los datos de contratación pública y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas

En CompraNet se ofrece una gran cantidad de información sobre la actividad de contratación pública de México; sin embargo, la información no

es exhaustiva, y no está disponible en formatos que ayuden a incrementar la rendición de cuentas. Es de vital importancia abrir al público datos de alta calidad, en un formato que permita analizar tendencias y excepciones. Por ello, se recomienda que CompraNet proporcione información compartible, reutilizable y legible que permita desarrollar estadísticas y efectuar análisis de datos.

Se espera que la evolución del CompraNet logre mejoras graduales en la eficiencia y eficacia del sistema. Los efectos de estas mejoras pueden aumentar la productividad de los empleados gubernamentales, la competitividad en materia digital de compradores y, sobre todo, aumentar la confianza de los mexicanos en sus instituciones públicas.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La gobernanza global responde a la necesidad de generar esfuerzos conjuntos con la comunidad internacional para combatir a la corrupción en las compras públicas. Es así como la OCDE ha generado diversos estudios con la finalidad de identificar debilidades, así como emitir recomendaciones respecto del sistema de compras en México, ya sea de forma global o en alguno de los elementos del sistema.

Entre los estudios más recientes en la materia se encuentran la “Recomendación del Consejo sobre la Contratación Pública” y el “Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de Manera Incluyente”, ambos realizados por la OCDE.

Así, el primer documento referido plantea una serie de recomendaciones para mejorar la integridad en las contrataciones públicas y lograr la eficiencia y el impulso de los objetivos de las políticas públicas de cada país.

Por su parte, el segundo estudio identificó en CompraNet un manejo doble de la información por parte de los funcionarios de finanzas y de la contratación pública. Por ello, se recomienda que todos los sistemas financieros y presupuestarios interoperen para incorporarse al sistema.

Asimismo, muchos procesos de la contratación pública aún no se encuentran digitalizados, lo que implica cargar actividades y documentos externos al sistema para asegurarse de que los registros están completos. Así también, por lo general, los documentos se suben en archivos PDF escaneados como imagen, lo que hace a esta información no estructurada y no permite que CompraNet extraiga datos. Se recomienda digitalizar toda la información en formato de datos abiertos para poder hacer un uso inteligente de la información.

Derivado de esto, la transparencia en los procesos es sólo posible en un nivel micro (por ejemplo, cuando se busca información sobre ejercicios de contratación individuales), pero en el nivel macro y de manera que se permita utilizar la información para gestionar riesgos, identificar tendencias o incrementar la rendición de cuentas en la contratación pública.

Por otro lado, hay una falta de información respecto de aquella que no se registra en el sistema (como la adjudicación directa de contratos a los proveedores cuando se otorga una excepción al proceso de contratación abierta, y los contratos adjudicados entre instituciones públicas). Esto genera un punto ciego para las funciones de control sobre la actividad comercial, lo que significa que no pueden ser supervisadas, y que las partes interesadas no pueden obtener un panorama completo de la actividad comercial a nivel federal. Por ello, se recomienda integrar toda la información que no se registra al sistema.

En consecuencia, el tema de las contrataciones públicas como parte de la agenda global reviste de gran importancia, y puede ser analizado desde distintas aristas. Lo importante es usar los resultados de los estudios y las recomendaciones a favor del país, pues estas transacciones implican el uso de gran parte del presupuesto público, y es por ello que se deben rendir cuentas a los ciudadanos y garantizar que los bienes y servicios lleguen a los usuarios finales.