



MÉXICO  
EVALÚA  
CENTRO DE ANÁLISIS  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

# MeTrop:

antídoto **vs.**  
la corrupción

Métrica de Transparencia de la Obra Pública



**2016 México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A. C.**

Documento elaborado por Mariana Campos, Coordinadora del Programa de Presupuesto y Rendición de Cuentas y su equipo conformado por Esther Ongay y Osvaldo Landaverde.

Agradecemos a todos los involucrados por su ayuda y seguimiento para la realización de este texto. La presentación y el documento completo "MeTrOP: antídoto vs. la corrupción" están disponibles en la página web de México Evalúa ([www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org)).

Agradecemos también a Edna Jaime por su confianza, apoyo y sugerencias en la elaboración de esta línea de investigación; a Luis Espino, Jimena de Haro y Laurence Pantin por sus valiosas observaciones y trabajo de edición; a Ana Laura Jaso por su provechosa revisión; a Agnes Mondragón, Daniela González, Néstor de Buen y Belinda Amador por su apoyo en la investigación, y a Miguel Cedillo por el diseño de este documento.

---

# CONTENIDO

---

|            |  |
|------------|--|
| <b>2</b>   | Presentación   |
| <b>4</b>   | Resumen Ejecutivo  |
| <b>10</b>  | La importancia de la política de inversión en Obra Pública                                       |
| <b>14</b>  | La construcción de obra pública como el sector más corrupto del mundo                            |
| <b>20</b>  | La necesidad de mecanismos de buena gobernanza y de transparencia en la política de obra pública |
| <b>22</b>  | Delineando los retos de la transparencia de la Obra Pública                                      |
| <b>32</b>  | Metodología: ¿Qué es la MeTrOP?  |
| <b>37</b>  | Resultados de la MeTrOP  |
| <b>38</b>  | Pre-contratación   |
| <b>55</b>  | Contratación   |
| <b>74</b>  | Post-contratación  |
| <b>92</b>  | Análisis de resultados de la MeTrOP  |
| <b>114</b> | Conclusiones   |
| <b>120</b> | Recomendaciones  |
| <b>120</b> | Pre-contratación   |
| <b>122</b> | Contratación   |
| <b>123</b> | Post-contratación  |
| <b>125</b> | Referencias Bibliográficas   |
| <b>131</b> | Anexos   |
| <b>131</b> | Anexo 1: Historias de Terror de la Obra Pública documentadas por la ASF                          |
| <b>134</b> | Anexo 2: Selección de muestras   |
| <b>138</b> | Anexo 3: Limitaciones de las fuentes de información: CompraNet                                   |
| <b>140</b> | Anexo 4: Indicadores empleados para la evaluación en la MeTrOP                                   |
| <b>156</b> | Anexo 5: Calificaciones por documento  |
| <b>160</b> | Anexo 6: Justificaciones generales por documento   |
| <b>193</b> | Glosario   |

---

# PRESENTACIÓN

---

Si le pidiera al lector que respondiera espontáneamente sobre escándalos de corrupción que le vinieran a la mente, es muy posible que la mayoría de ellos estén relacionados con obra pública.

Este es un sector particularmente vulnerable a la corrupción en nuestro país y el resto del mundo. Por ello, si nos proponemos combatir la corrupción, tenemos que concentrar los esfuerzos en este ámbito. Acompañar la gran transformación en marcha de las instituciones del Estado mexicano para combatir la corrupción, con medidas puntuales que reduzcan los riesgos en estos espacios de particular vulnerabilidad.

La obra pública en México tiene problemas. No somos buenos ejecutores de estos proyectos. En 2012, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se dio a la tarea de investigar la ejecución de 80 proyectos llevados a cabo entre 1999 y 2010. A partir de su análisis encontró que todos habían tenido “ajustes sustantivos” durante su ejecución, tanto en monto de recursos, como en tiempos. En promedio, las obras aumentaron de precio en 36.3% y se tardaron 126% más de lo programado para concluirse. Sin duda, un proceso de ejecución accidentado está relacionado con mala planeación, malos diagnósticos, estudios previos de rentabilidad y factibilidad malhechos y un sin fin de tropiezos en el ciclo completo de vida de la obra pública. El problema es tan grave que la inversión en infraestructura física puede llegar a destruir en lugar de generar valor.

Esta afirmación abstracta tiene implicaciones concretas en el bienestar de una comunidad y de sus integrantes. Pienso en las mujeres que mueren al parir por falta de acceso a servicios de salud, al tiempo en que crece el inventario de hospitales abandonados. Proyectos que respondieron a una ocurrencia, que generaron el moche necesario para financiar una campaña política y dieron el marco para el corte de listón de un político o funcionario ávido de reflectores. El problema es grande y amerita una revisión profunda en la manera en que estos proyectos se conciben y ejecutan. Una arista por donde esto se puede comenzar a corregir es la transparencia. Ésta tiene implicaciones. No por nada es una característica de democracias y gobiernos funcionales que rinden cuentas a sus ciudadanos. Y la rendición de cuentas obliga a entregar mejores resultados.

---

---

Partiendo de esta idea, el equipo de Presupuesto y Rendición de Cuentas de México Evalúa, coordinado por Mariana Campos e integrado por Esther Ongay y Osvaldo Landeverde, desarrolló una herramienta a la que se bautizó como MeTrOp, Métrica de Transparencia de la Obra Pública. Para construir esta Métrica se identificaron 64 documentos clave en las distintas fases del ciclo de vida de la obra pública (la pre contratación, la contratación y la post contratación). Se tomó una muestra de proyectos con valor mayor a los 100 millones de pesos en un periodo determinado y se evaluó si estos documentos estaban disponibles, si fueron generados con estándares de buenas prácticas internacionales y si éstos eran accesibles. Se evaluaron dos dimensiones: el marco normativo y su implementación.

La calificación global de la Métrica en el ámbito federal, que es para el que se hizo el análisis, es de 3.7 sobre 10. Estamos reprobados. Esta es la medida del compromiso del Estado mexicano con la transparencia en este sector. Hay que decir que esta calificación no captura plenamente la repercusión de la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia que promete mejorar este número en una próxima medición.

En este reporte el lector encontrará los resultados puntuales para cada una de las dimensiones evaluadas en esta Métrica. No sólo eso. También un análisis muy completo de los riesgos a los que se expone un proyecto de inversión en obra pública cuando la transparencia falla y predomina la discrecionalidad. El estudio concluye con recomendaciones muy puntuales para cada uno de los actores que intervienen en el ciclo completo del proyecto.

En México Evalúa estamos convencidos que mejorar la calificación de esta Métrica tendría enormes repercusiones sobre la eficiencia del sector. Transparentar de manera completa diagnósticos, estudios de factibilidad, fallos, contratos, modificaciones a los mismos así como evaluaciones y auditorías de los proyectos, cerraría las oportunidades de corrupción o los espacios para malas decisiones. No sobra decir que esta métrica se puede aplicar a proyectos particulares y queremos ejercitarla en aquellos de gran impacto para el país.

Nuestro éxito en combate a la corrupción estará cimentado en reformas macro como la que implica el Sistema Nacional Anticorrupción, pero también en las micro. Cerrando, a través de instrumentos de transparencia, espacios que hoy son explotados para el interés particular.

Esperamos que el estudio cumpla con estos objetivos.

## RESUMEN EJECUTIVO

La inversión pública constituye un motor de desarrollo económico que dinamiza la generación de riqueza y de bienestar, por lo que resulta indispensable maximizar su potencial evitando el uso inadecuado de los recursos destinados a este fin. En México, el valor de la inversión física ha decrecido consistentemente desde 2009, a pesar de que los recursos invertidos han ido en aumento en términos reales. Lo anterior sugiere que el dinero público erogado no se invierte ni eficaz ni eficientemente y termina en obras malhechas o que no son productivas.

Un factor detonante de la poca productividad de la inversión física en México es la corrupción. En efecto, el sector de la construcción es altamente proclive a la corrupción, lo cual afecta el ciclo de vida entero de los proyectos incluyendo la planeación, presupuestación, contratación, ejecución y finalmente su rentabilidad y utilidad. Los elevados montos de los contratos y el alto grado de dificultad técnica que implican los proyectos vuelven complejo el monitoreo y seguimiento de los mismos, lo cual facilita ocultar o inflar los costos reales de las obras. Por este motivo, diversas encuestas a nivel mundial han encontrado que existe una mayor probabilidad de que se gesten sobornos en el sector de la construcción en comparación con otros sectores.

La situación anteriormente descrita propicia el financiamiento de obra pública innecesaria o de proyectos de baja rentabilidad social, que se inclinan por satisfacer los intereses de grupos específicos a costa del interés público, o se hace a precios excesivamente elevados. Entre las prácticas comunes se encuentran las modificaciones injustificadas, o sin rendición de cuentas, a los términos de los contratos y la venta de prerrogativas por parte de funcionarios que demeritan los procesos competitivos y las condiciones de contratación del Estado en términos del precio, calidad y oportunidad de las obras.

Debido a lo anterior, es necesario poner en práctica medidas especiales de transparencia y rendición de cuentas que prevengan los riesgos intrínsecos del sector. La transparencia y la participación de la sociedad civil en la política de inversión en infraestructura y en

las contrataciones del Estado en esta materia son dos mecanismos fundamentales de la buena gobernanza que permiten reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones asociada a la inversión pública. Así, las necesidades de incrementar los costos a la corrupción, de promover el mejor uso del dinero público y de optimizar el desempeño institucional justifican la creación de la Métrica de Transparencia de la Obra Pública (MeTrOP).

MeTrOP es una evaluación de la transparencia proactiva o automática de los principales documentos de la política pública de inversión y de contratación en materia de obra pública a nivel federal en México. La MeTrOP cuenta con una escala de calificación que va del cero al diez, siendo ésta última la máxima calificación de transparencia. Analiza el compromiso del Estado, desde el marco normativo y su implementación, en tres aspectos o dimensiones de la transparencia: 1) disponibilidad de información, 2) buenas prácticas de elaboración y 3) accesibilidad de la información. La dimensión de disponibilidad se refiere a que los documentos sean públicos; la de buenas prácticas evalúa si los documentos se ajustan a las recomendaciones internacionales, y la dimensión de accesibilidad mide si se presentan en formatos que facilitan el análisis de la información.

Se evaluó un total de 64 documentos que abarcan las tres fases de la vida de la obra: la pre-contratación, la contratación y la post-contratación. El análisis se limitó a los proyectos regidos por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de modo que no entran las excepciones a esta Ley, como los proyectos de las empresas productivas del Estado, las obras ejecutadas por gobiernos locales mediante el Ramo 33 o los contratos de administración directa. Para el estudio, se realizaron muestras aleatorias de procedimientos de contratación de obras públicas que superaban los 100 millones de pesos a partir del sistema electrónico público gubernamental de contrataciones, CompraNet, y de programas y proyectos de inversión en infraestructura que superaban el mismo monto de la Cartera de Inversión.

La calificación general de MeTrOP es 3.7 de 10 puntos. La dimensión de la transparencia con mejor puntuación es

la disponibilidad de información con 5.4. La calificación de la dimensión de buenas prácticas de elaboración es 2.8 y la de accesibilidad es 2.9. Esto indica que poco más de la mitad de los documentos evaluados se encuentra disponible al público, aunque las condiciones de accesibilidad y el seguimiento de buenas prácticas para su elaboración presentan serias deficiencias. Con estos resultados se confirma que los esfuerzos en materia de transparencia en obra pública han sido mayormente dirigidos a la generación de los documentos y en menor medida han buscado incorporar buenas prácticas de elaboración y accesibilidad que abonen a la validez de la información y a su utilidad.

Cuando la calificación se desglosa en términos del compromiso del Estado, se observa un 3.3 en el marco normativo y un 4.1 en la implementación. Dicha brecha a favor de la implementación se debe a que el Estado ha implementado mejores medidas o medidas adicionales en la dimensión de accesibilidad que las que están mandatadas en la Ley. En realidad, en términos de disponibilidad de la información y de buenas prácticas, no hay incumplimiento del marco normativo pero tampoco existen esfuerzos adicionales en la implementación. Un fenómeno que impactó las diferencias entre marco normativo e implementación a lo largo de la evaluación fue la reciente aprobación de la Ley General de Transparencia que amplió el catálogo de obligaciones. Sin embargo, esta ley no impactó la calificación del compromiso en la implementación, pues tiene un periodo de gracia antes de hacerse efectiva.

La pre-contratación es la fase de la inversión pública en la que se prepara el proyecto de obra. Abarca la identificación y caracterización de necesidades y de problemas por resolver con infraestructura, la evaluación de alternativas para atenderlas, la valoración específica de un proyecto (por medio de su factibilidad económica, técnica, legal y ambiental), la presupuestación, así como el diseño de los requisitos y procesos para la contratación de la obra pública. La pre-contratación cuenta con un total de 23 documentos y su calificación es 3.3. Obtiene la mayor puntuación en disponibilidad con 5.7, pero

la peor en buenas prácticas (1.6) y accesibilidad (2.4) respecto a las otras fases.

Uno de los principales hallazgos de esta fase es que no existen diagnósticos independientes sobre los problemas existentes en materia de infraestructura, pues no son validados por un cuerpo autónomo de carácter técnico. En la práctica, se observó que los diagnósticos están hechos para justificar los planes ya definidos por el Poder Ejecutivo, y no para ofrecer un análisis objetivo sobre las necesidades de inversión física, lo cual limita la rentabilidad social y económica de las obras. Además, la planeación de la infraestructura tienen un alcance limitado. El Plan Nacional de Infraestructura y otros planes tienen una vigencia de máximo un sexenio, de tal modo que se vuelven aún más proclives a atender motivaciones políticas sobre problemas estructurales.

**El sector de la construcción es altamente proclive a la corrupción, lo cual afecta el ciclo de vida entero de los proyectos.**

Una vez que han sido determinadas las necesidades del país y las líneas generales de acción para atenderlas, deben ser evaluadas la factibilidad y rentabilidad de los proyectos específicos. Los proyectos se registran en la Cartera de Inversión y son consultables en la Plataforma de Transparencia Presupuestaria (PTP). Se encontró que 94% de los Análisis Costo Beneficio efectivamente se publican, al igual que el 75% de los resúmenes de las factibilidades técnicas, legales y ambientales. Asimismo, existen expertos que dictaminan los análisis costo-beneficio, pero éstos no garantizan tener plena independencia pues pueden contratarlos las áreas mismas que tienen interés en validar sus análisis. El riesgo en este punto es que "Consultores amistosos" avalen proyectos mal planeados o que atiendan necesidades ficticias, lo cual puede derivar en obras públicas que constituyan un desperdicio de recursos.

Cuando se conocen los proyectos que son necesarios y rentables, es necesario presupuestarlos. Ante ello, existe total opacidad en los mecanismos que emplea el gobierno para definir cómo prioriza los recursos que se otorgan a los proyectos. El proceso de selección de los proyectos que recibirán financiamiento de entre los que son rentables se conoce oficialmente como prelación de proyectos. Esta información es importante, puesto que existe un gran universo de proyectos socioeconómicamente rentables que se encuentran en la Cartera de Inversión (8 mil 876); sin embargo, no

**Existe total opacidad en los mecanismos que emplea el gobierno para definir cómo prioriza los recursos que se otorgan a los proyectos.**

todos pueden ser financiados al mismo tiempo (4 mil 073 fueron aprobados para 2015), por lo que es necesario priorizar los proyectos para distribuir los recursos. En efecto, se publican las listas de programas y proyectos de inversión tentativas (en el Proyecto de PEF) y definitivas (en el PEF) que recibirán recursos. Pero se desconoce el sistema de puntos, el método para definir el orden de prioridad de éstos y los criterios específicos por los que se consideró cierto subconjunto de proyectos y no otro.

Posteriormente, es necesario preparar el terreno para poder efectuar las contrataciones. La elaboración de las investigaciones de mercado, la selección del procedimiento de contratación, el diseño del programa de contrataciones y la pre-selección de contratistas son algunos de los procesos contemplados en esta parte. Por un lado, varios documentos relevantes sólo se encuentran disponibles excepcionalmente como las investigaciones de mercado, el escrito que justifica la excepción a la licitación o su dictamen de aprobación, lo cual opaca la selección del procedimiento de contratación y perjudica el uso de la licitación abierta como regla general de contratación. Por otro lado, hay una serie de buenas prácticas que no se siguen. El programa anual de obra pública, que en teoría planifica las contrataciones del año, sufre modificaciones mes con mes, de tal modo que no logra ser un instrumento de planeación efectivo. Al erosionar la certidumbre sobre los planes de contratación del Estado, se vuelve un mecanismo inútil

para promover el acceso equitativo a la información entre los contratistas potenciales sobre la demanda de servicios de obra pública de la Federación, lo cual afecta las condiciones de competencia en detrimento del precio, calidad y rentabilidad de las obras.

Adicionalmente, no existen bases de precalificación que acrediten que los contratistas efectivamente cumplen con los requisitos mínimos legales y administrativos que les permitan ser proveedores. En su lugar, existe un registro único de contratistas de la administración pública federal, pero no constituye como tal un padrón de proveedores acreditados, sino de aquellas empresas que ya han prestado servicios al gobierno; no incluye un puntaje estandarizado que sirva para comparar el desempeño en el tiempo y entre contratistas, de tal modo que no puede utilizarse para simplificar el proceso de evaluación de proposiciones como lo haría una base de pre-acreditación de su perfil, experiencia

e integridad.

Asimismo, una adecuada preparación de las contrataciones implica que se respeten ciertos requisitos de integridad de las obras. Destaca que las prácticas relacionadas con los requisitos de integridad se encontraron entre las peor evaluadas de MeTrOP. En efecto, no se mandata ni se practica publicación de las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales de los funcionarios implicados en la toma de decisiones de las contrataciones.

Respecto a la accesibilidad, la fase de pre-contratación mejora sus calificaciones gracias a la cartera de inversión consultable en la Plataforma de Transparencia Presupuestaria (PTP). Esta plataforma, a cargo de la SHCP, pone a disposición del público información presupuestaria de los proyectos de inversión en formatos amigables. Por otra parte, recientemente se emitieron lineamientos generales básicos para la accesibilidad de los datos gubernamentales como su gratuidad y oportunidad. El universo de información al que le aplican estas reglas es acotado, pues se determina en la Unidad de Gobierno Digital de Presidencia, pero la información de Transparencia Presupuestaria sí está englobada. Hace falta incluir algunos de los aspectos en la normatividad –como el número de clicks para acceder a un documento o que existan motores de búsqueda–, pero existe un avance considerable respecto a otros documentos.

La contratación es la fase de la inversión pública en la que sucede el procedimiento de contratación, desde que se invita a los contratistas a participar en un procedimiento hasta la entrada en vigor del contrato y en su caso el proceso de impugnación. Su calificación global es 4.1. Además, obtiene 5.4 en disponibilidad, los puntajes más altos respecto a las otras fases en accesibilidad -3.8 puntos- e intermedios en buenas prácticas -3.2 puntos-. Lo anterior se debe a que varios de sus 19 documentos cumplen con buenas prácticas y casi todos se encuentran disponibles en la plataforma de CompraNet, lo cual aumenta su puntaje en accesibilidad.

Sin embargo, uno de los grandes problemas en la fase de contratación es que no existe homogeneidad en las obligaciones de transparencia entre procedimientos de contratación y más puntualmente es que hay opacidad en las adjudicaciones directas. Las adjudicaciones directas tienen un mayor potencial de ser discrecionales y, por lo tanto, preocupa que sus documentos sean menos transparentes que los de los procedimientos más competitivos. Mientras que 98% de las convocatorias o bases de las licitaciones e invitaciones a tres son publicadas en CompraNet, sólo 23.6% de las bases de contratación de las adjudicaciones directas está disponible. Mientras que 87% de los procedimientos competitivos cuenta con acta de fallo, en el caso de las adjudicaciones directas se trata del 21%. Desde un punto de vista normativo, persiste la observación. La Ley General de Transparencia no exige la publicación de los contratos de las adjudicaciones directas, y sí lo hace para las licitaciones e invitaciones a tres. Lo anterior constituye un incentivo para que los entes contratantes opten por las adjudicaciones directas, pues tendrían que cumplir con menos requisitos de transparencia.

Otro aspecto por resaltar de la fase de Contratación es que no todos los fallos se publican como lo indica la regulación. 60% de las licitaciones o invitaciones a tres no ponen a disposición del público su fallo completo. Este documento es de relevancia, pues en él se describen ampliamente las justificaciones por las que se determina el ganador de un concurso, indica quiénes fueron los funcionarios responsables de evaluar las propuestas, resume las características de las proposiciones y ofertas que se recibieron, de modo que condensa todo el procedimiento de contratación. Al mantener el fallo en

la opacidad, hay mucha información relevante que deja de difundirse, lo cual debilita la rendición de cuentas de dichas contrataciones.

Destaca la participación de los testigos sociales como una de las pocas herramientas de contraloría ciudadana de las contrataciones. En la práctica, son escasos los comités que generan pluralidad de opiniones en las decisiones clave de las mismas. Distintos actores gubernamentales, especialistas en temas de competitividad económica como la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), no intervienen en los procedimientos, siendo que la política de obra pública se podría beneficiar de ello por lo menos en los proyectos de infraestructura más importantes.

**Las adjudicaciones directas tienen un mayor potencial de ser discrecionales, por lo tanto, preocupa que sus documentos sean menos transparentes.**

De la misma manera, aunque hay un informe de labores de la Secretaría de la Función Pública (SFP) que notifica el número de contratos y los montos contratados, no existe un informe exclusivo de las contrataciones como tal. En el informe de labores se puede observar un seguimiento de ciertos indicadores clave como el número de adjudicaciones directas efectuadas o el número de licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres. Sin embargo, la información no es consistente entre año y año, pues los datos varían y no se provee ninguna justificación al respecto.

En cuanto a los contratos como tal, no se encontraron publicados mas que de forma excepcional (el 1% de la muestra). Este es el documento más importante de la contratación porque establece los términos en que se emplearán los recursos públicos, de modo que deberían publicarse y presentarse en formas accesibles. Sin embargo, sí se ponen a disposición del público las bases de datos con información básica de los contratos tanto en CompraNet como en el Portal de Obligaciones de Transparencia. Algunos de estos datos son montos, plazos estimados, descripciones breves de los contratos, unidad compradora, nombre del proveedor o contratista, entre otros.

En cuanto a accesibilidad, la mayoría de los documentos de esta fase se encuentran en la plataforma digital de CompraNet. Esta plataforma cuenta con ciertas ventajas, pues integra en un solo sitio diferentes documentos relevantes de los procedimientos de contratación. Sin embargo, CompraNet no es completamente accesible para los ciudadanos. Resulta difícil detectar los documentos de un proyecto en particular si no se cuenta previamente con datos técnicos de su procedimiento de contratación como el número de expediente.

**CompraNet también tiene limitaciones en la integridad de la información que contiene. Se encontraron errores significativos en montos y documentos reportados.**

CompraNet también tiene limitaciones en la integridad de la información que contiene. Se encontraron errores significativos en los montos de los contratos reportados, documentación incompleta respecto a lo que estipula la Ley y es posible sustituir unos documentos por otros. Como ejemplo de lo anterior, se puede mencionar que de una muestra de procedimientos de contratación 17% tenía montos que no coincidía con las actas de fallo de los contratos. También se puede decir que, a la fecha de la evaluación, no había publicadas resoluciones de las impugnaciones presentadas en 2014. Todo en su conjunto favorece la discrecionalidad. A pesar de lo anterior, no está mandatado el monitoreo y auditoría de CompraNet, ni se publican los resultados de los controles que se ejecutan actualmente. Existen encuestas sobre el funcionamiento de la herramienta, pero tampoco están mandatadas ni se aplican de forma periódica, lo cual coarta las aspiraciones de mejora continua.

La post-contratación es la fase que inicia con la ejecución del contrato y termina con la operación de la obra, incluyendo la supervisión, auditoría y evaluación de la misma. Su calificación global es de 3.7. Obtiene 5.2 en la disponibilidad de sus 22 documentos, la más alta en buenas prácticas con 3.4 y una intermedia en accesibilidad con 2.5 respecto a las otras dos fases.

Uno de los principales hallazgos es que no hay buenos mecanismos de seguimiento para los ciudadanos durante la ejecución de los contratos; sólo los hay posteriormente

cuando ya se concluyeron, lo cual complica la acción oportuna para evitar el desvío de fondos. Existe un anexo del avance físico y financiero de los programas y proyectos de inversión dentro de los informes trimestrales de SHCP al Congreso, pero cuenta con deficiencias. Dicho apartado notifica los porcentajes de avance físico y financiero de los proyectos. Sin embargo, no se pone a disposición del público un informe como tal que sintetice los datos de las tablas presentadas y visibilice la información más relevante. Tampoco identifica los contratos vigentes, no contiene indicadores de rentabilidad de los proyectos anuales, no se ven con claridad los plazos de ejecución ni los presupuestos originales.

Por otro lado, no se genera un informe que notifique a los ciudadanos sobre los resultados generales de las obras contratadas –es decir, cuántas se han concluido, cuántas han respetado el presupuesto y los plazos estipulados, entre otras cosas–. Igualmente, no se encontraron publicadas las modificaciones a los contratos más que de forma excepcional, aunque sí se publican sus datos básicos en 93% de los procedimientos. De hecho, la LGTAIP obliga que se publiquen los convenios modificatorios de los procedimientos competitivos, pero no de las adjudicaciones directas. Éstos ya cumplen con ciertas buenas prácticas como contener el fundamento de sus cambios, por lo que sólo queda pendiente que se publiquen todos.

En contraste, se encontraron las mejores prácticas y normativas de transparencia en la evaluación externa, elaborada en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), a cargo de la SFP, SHCP y Coneval, y en la auditoría externa a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En efecto, la ASF destacó por su compromiso institucional de implementar un nivel de transparencia mayor a lo exigido por el marco normativo. En este sentido, la ASF publica su programa anual de auditoría, publica un informe de cada auditoría con los hallazgos más relevantes y ha publicado documentos que hablan de la problemática general de las obras en México. Asimismo, en la evaluación externa se obliga la publicación de todos los documentos: programas anuales (PAE), informes de lecciones aprendidas (ASM), y evaluaciones externas, las cuales se encontraron publicadas en 54% de los casos de la muestra. A pesar de que no se instrumenta la retroalimentación de la sociedad

civil, las evaluaciones son publicadas íntegramente y con las referencias de los evaluadores. Su principal defecto es que dichas evaluaciones no constituyen una muestra representativa de los proyectos de obra pública, por lo que no se pueden pronosticar con precisión problemas generalizados en México ni inferir políticas amplias para resolverlos.

En términos de accesibilidad, las evaluaciones y auditorías externas se colocan en plataformas a disposición del público con buenos buscadores. De hecho, la ASF cuenta con el Sistema Público de Consultas de Auditoría ([www.asfdatos.gob.mx](http://www.asfdatos.gob.mx)) que es una base que contiene todos los informes de auditoría en datos abiertos, la cual constituye una de las mejores plataformas existentes en el gobierno para desplegar información. Por su parte, las evaluaciones externas cuentan con la plataforma de Transparencia Presupuestaria para ser difundidas, así como el sitio de Coneval que contiene buscadores adecuados para facilitar el acceso al público.

En cambio, las peores prácticas de transparencia se encontraron en la auditoría interna a cargo de la SFP. El Estado no ha asumido compromisos ni en lo normativo ni en la práctica en cuanto a publicar los reportes o hallazgos de las auditorías internas, el programa anual de auditoría interna, ni los informes de lecciones aprendidas que comuniquen la evolución o las principales problemáticas de las obras en México. La SFP se limita a indicar trimestralmente el número de auditorías realizadas sin siquiera especificar qué proyectos o cuáles dependencias o entidades fueron revisados. Debido a lo anterior, no existen elementos que faciliten la participación ciudadana y de especialistas independientes de la academia o de la sociedad civil, contrario a lo que establecen las buenas prácticas internacionales. Esta situación preocupa, pues la opacidad en la subfase de auditoría interna vuelve más difícil la detección de posibles problemas durante la ejecución de las obras, lo cual complica que sean atendidos a tiempo.

Asimismo, destaca que no se publican las evaluaciones ex-post de los programas y proyectos de inversión coordinadas por la Unidad de Inversiones de SHCP. Este tipo de evaluaciones son aquéllas que se realizan una vez que los proyectos se edifican y operan al menos

un año. No se ponen a disposición del público a pesar de que lo estipula la Ley: aunque los lineamientos de Cartera no incluyen la obligación de publicarlas, los Decretos de PEF sí indican que deben estar disponibles todas las evaluaciones que se elaboren con recursos públicos. Así, se mantiene en la opacidad cuál es el rendimiento real de las obras que se construyen. Además, no es posible saber si el programa anual de proyectos evaluados, que sí es publicado, es representativo de los proyectos de infraestructura en el país.

## Las peores prácticas de transparencia se encontraron en la auditoría interna a cargo de la SFP.

Se argumenta que las evaluaciones y auditorías externas tienen un grado elevado de independencia institucional respecto a los ejecutores de los proyectos de obra – como ocurre en el caso de la ASF y del Coneval–, lo cual repercutió en un mayor nivel de transparencia en sus distintas dimensiones. En cambio, las evaluaciones y auditorías internas implican procesos política y técnicamente menos independientes, pues el gobierno federal se vuelve juez y parte, lo cual de acuerdo a los resultados de la métrica impacta en su nivel de transparencia.

A partir de este análisis, en el final de este documento, se emiten recomendaciones para los distintos actores involucrados en la política de inversión en infraestructura, que van desde la publicación de documentos ya existentes hasta la generación de otros que podrían mejorar sustancialmente la rendición de cuentas en esta materia. Se hace particular énfasis en fortalecer los mecanismos de contraloría ciudadana que permitan identificar las necesidades y los riesgos de los proyectos de inversión. También se proponen mejoras para las plataformas existentes de CompraNet y Transparencia Presupuestaria. Todo esto ya que se requiere mayor transparencia y rendición de cuentas para evitar los riesgos implícitos en el sector de obra pública, así como mejorar su eficiencia, economía y eficacia en el manejo de los recursos públicos.

# LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA DE INVERSIÓN EN OBRA PÚBLICA

La industria de la construcción es fundamental para las economías. Se calcula que este sector tiene un valor de 1.7 billones de dólares en el mundo y que su participación es de 5 a 7 por ciento del PIB en la mayoría de los países. En este contexto, los Estados constituyen los principales proveedores de servicios de infraestructura. Se estima que alrededor de 80 por ciento de estos servicios fueron suministrados por, o en conjunto con, el sector público entre 1984 y 2003<sup>1</sup>. Así, se calcula que los poderes públicos invierten entre el 2 y 3.5 por ciento del PIB en carreteras y transporte<sup>2</sup>.

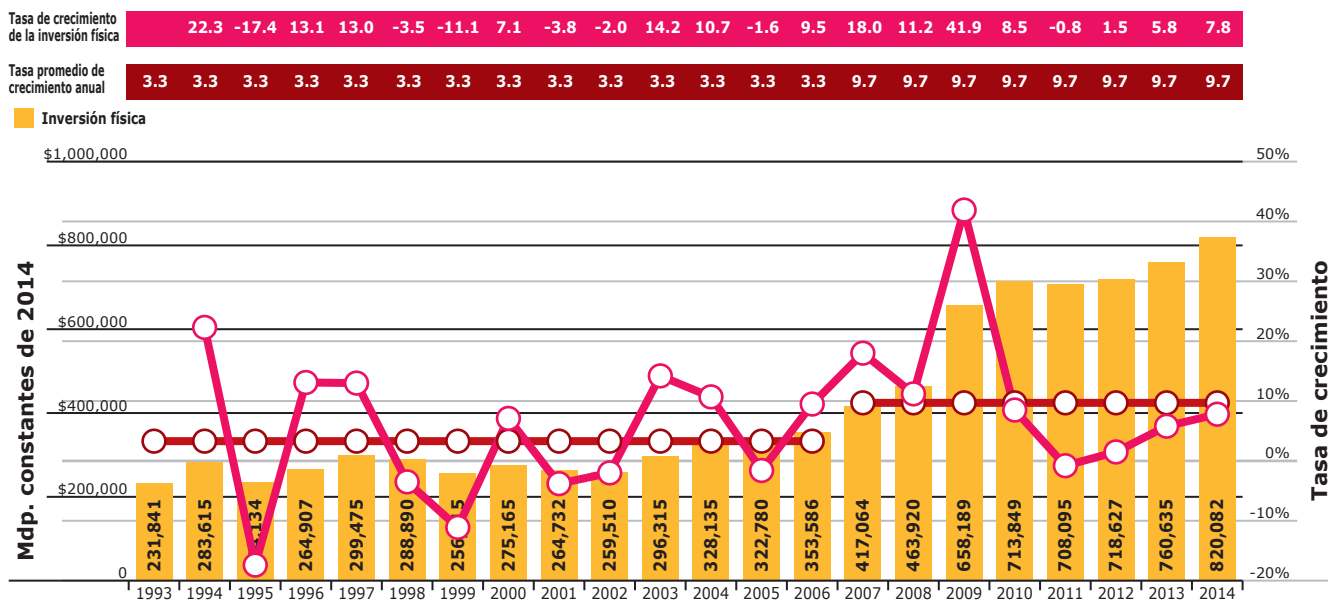
En México, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la inversión física pública sobrepasó los 820 mil millones de pesos en 2014. Esta

cifra representó casi una quinta parte del gasto neto total del sector público (18.1 por ciento) y alrededor de 4.8 por ciento del PIB ese año<sup>3</sup>.

Según esta misma fuente, mientras la tasa anual promedio de crecimiento del gasto en inversión física antes de 2007 era de 3.3 por ciento, ésta creció notablemente, alcanzando un promedio de 9.7 por ciento anual entre 2007 y 2014.

Este aumento se debe en gran parte al incremento en el gasto en inversión registrado entre 2008 y 2009. En ese periodo, el gasto en inversión física pasó de representar el 13 por ciento del gasto neto a llegar al 17.8 por ciento. Después de 2009, el gasto en inversión física bajó

**Figura 1. Gasto en inversión física reportada por SHCP**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Situación Financiera del Sector Público de SHCP, Estadísticas Oportunas, [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Paginas/unica2.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx).

1 Antonio Estache. *Infrastructure: A survey of recent and upcoming issues*. Banco Mundial. 2006.  
 2 Charles Kenny. *Publishing Construction Contracts and Outcome Details*. Banco Mundial. 2011.  
 3 Cabe señalar que la información presentada en el sitio web de Transparencia Presupuestaria y Estadísticas Oportunas, no permite desagregar la información de obra pública directamente. Así, para encontrar los montos de obra pública erogados, se tiene que acceder a los datos de la Cuenta Pública y filtrarlos por el tipo de gasto en la clasificación económica. Sería ideal que esta información se pudiera consultar más directamente en alguno o algunos de los informes de la Secretaría de Hacienda, dada su importancia para el desarrollo del país.

dramáticamente, aunque recuperó una tendencia al alza entre 2011 y 2014<sup>4</sup>.

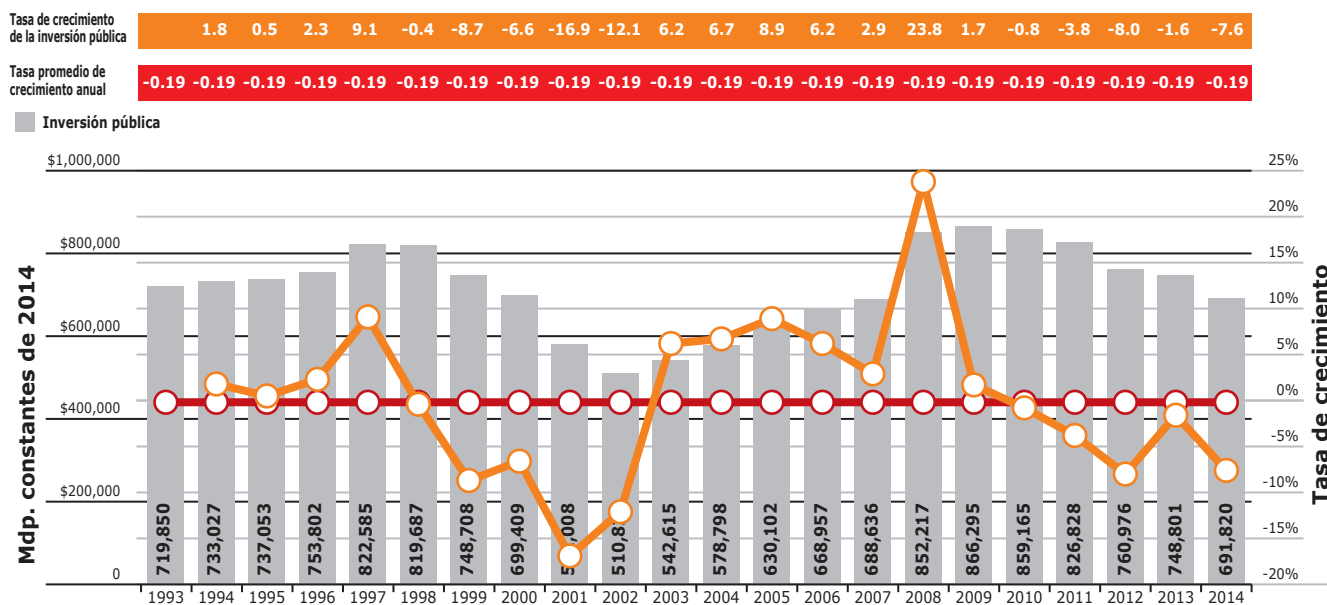
La teoría económica señala que la infraestructura pública sirve para ampliar la capacidad productiva de los países. Se espera que la inversión pública productiva genere riqueza mediante la creación y mantenimiento de la infraestructura económica y social, así como a través del impulso a la productividad total de los factores de producción de la economía.

Para que el gasto público genere riqueza, debe contribuir a incrementar las oportunidades de inversión rentables. Por lo tanto, la política de inversión pública no debe desperdiciarse en usos no rentables, como

el financiamiento del consumo público y privado. En particular, debe evitarse la generación de obra pública nueva que no se encuentre vinculada a la atención de necesidades y problemas reales<sup>5</sup>.

Lamentablemente, **en México la inversión pública le resta al crecimiento económico en lugar de sumarle**. De acuerdo con datos del Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), mientras el gasto en inversión física se ha incrementado en los últimos años, el valor de la inversión pública ha decrecido constantemente desde 2010. Entre 1993 y 2014, la tasa de crecimiento anual del valor de la inversión pública se reporta en -0.19 por ciento. Se observan en particular dos caídas importantes

**Figura 2. Valor de la inversión pública reportada por Inegi**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica del Inegi, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=1020007101300090001801700050>.

<sup>4</sup> La obra pública en México representó 3.3 y 3.4 puntos del PIB en 2013 y 2014 respectivamente, con montos que oscilaron entre 558 y 585 miles de millones de pesos. Es necesario resaltar que alrededor de 63 por ciento de dichos recursos se destinó a Energía (dentro de lo contabilizado en las Entidades de Control Directo).

<sup>5</sup> Mariana Campos, Osvaldo Landaverde y Esther Ongay, "Arreglemos las contrataciones desde el principio", *Animal Político* (22 de enero de 2015).

por debajo de la media: una entre 1999 y 2002 y otra entre 2011 y 2014. En los últimos años, los puntos más bajos se encuentran en 2012 y 2014, con -8 y -7.6 por ciento respectivamente. Estos datos son preocupantes, ya que implican que el aumento en el gasto en inversión física que se mencionó anteriormente no ha dado resultados positivos<sup>6</sup>.

**LA CONTRATACIÓN DE OBRA PÚBLICA COMO DETERMINANTE EN EL VALOR DE LA INVERSIÓN**

Se estima que los Estados ejercen alrededor del 20 por ciento de su presupuesto en contrataciones públicas, en materia de obra y de otros bienes y servicios.<sup>7</sup> Un aspecto que incide en la rentabilidad de los proyectos de inversión en infraestructura pública es el manejo de

la contratación de los proveedores que harán posible su desarrollo o mantenimiento. El costo y la calidad de los proyectos dependerán en parte de las condiciones de contratación que haya pactado el Estado con esos proveedores y de los términos de ejecución del contrato. Por eso, es fundamental que los procedimientos de contratación pública y la ejecución de sus contratos sean monitoreados a través de mecanismos de seguimiento adecuados.

**El objetivo central de las contrataciones públicas consiste en que el Estado pueda adquirir los mejores productos y servicios en términos de su relación precio, calidad y oportunidad, para atender una necesidad o resolver un problema de interés público.**

**Figura 3. Circunstancias que justifican procedimientos poco competitivos de contratación en EUA**

| CIRCUNSTANCIA   | EXPLICACIÓN   |
|---|---|
| 1) Disponibilidad de un único oferente de un bien o servicio            | Existe un solo oferente que tiene la capacidad de suplir la necesidad existente de un bien o servicio y no hay ningún otro contratista o proveedor que pueda hacerlo.   |
| 2) Situación de urgencia  | Existe una situación de urgencia que requiere atención inmediata y los costos sociales o económicos de no realizar una acción inmediata son más elevados que los de no realizar un procedimiento competitivo.   |
| 3) Necesidad del interés común  | El titular de una dependencia o entidad determina que es necesario ocupar procedimientos poco competitivos para favorecer el interés común, siempre y cuando se notifique al Congreso 30 días previos al fallo de la contratación.  |
| 4) Cumplimiento de tratados o arreglos internacionales                  | Los términos de un tratado o arreglo internacional estipulan que se empleen procedimientos distintos de los estrictamente competitivos.   |
| 5) Adquisición de ciertos objetos de marcas específicas para la reventa | Un estatuto o lineamiento explícitamente permite hacer la adquisición de una marca en específico por motivo de reventa.   |
| 6) Seguridad nacional   | Existen riesgos para la seguridad nacional si se difunde información clave de un procedimiento de contratación.   |
| 7) Mantenimiento de la base industrial                                  | Resulta necesario dar el contrato a un contratista o contratistas determinados de tal modo que este o estos contratistas puedan proveer un bien o un servicio en caso de emergencia nacional, movilización industrial o para desarrollar o mantener una capacidad de ingeniería o investigación esencial. |

**Fuente:** Kate M. Manuel, "Competition in Federal Contracting: An Overview of the Legal Requirements", Documento, Congressional Research Service (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2009).

<sup>6</sup> Cabe destacar que la información de la SHCP no es consistente con la información presentada por el INEGI sobre la inversión pública, puesto que la primera mide lo que se eroga para la construcción de obra, mientras el segundo mide el valor de las obras realmente construidas. Por otra parte, la SHCP incluye las cifras de estudios de pre-inversión y los recursos de Pemex, mientras que INEGI no toma estos recursos en cuenta. Además, la información de inversión física reportada por la SHCP incluye a los bienes muebles e inmuebles adquiridos por el gobierno, así como la obra pública. Dentro de estos conceptos incluye servicios personales, suministros o materiales, convenios, aportaciones y transferencias necesarias para llevar a cabo la inversión, es decir, el concepto de inversión física de la SHCP engloba rubros que no son propiamente obra pública. Por su parte, el INEGI no toma en cuenta la inversión no productiva, como la exploración petrolera no exitosa. Finalmente, se debe resaltar que los datos presentados por el INEGI siguen las buenas prácticas internacionales para la medición de la inversión pública. Para mayor información, véase el artículo de Jonathan Heath titulado "La Inversión Pública" en <<http://jonathanheath.net/2015/02/la-inversion-publica/>>

<sup>7</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2010. *Collusion and Corruption in Public Procurement*.

Bajo esa premisa, la competencia entre contratistas es una condición indispensable para obtener el mejor valor a cambio del dinero público. Por lo tanto, la política de contratación pública debe diseñarse y operarse con base en el principio de competencia para identificar a los mejores proveedores para cada tipo de proyecto.

La regulación de cada país debe ser absolutamente clara en identificar los casos, causas o situaciones que podrán legitimar que los equipos encargados de las adquisiciones utilicen un proceso de contratación pública no competitivo. Por ejemplo, la siguiente tabla explica esos casos, de acuerdo con la ley estadounidense en materia de contratación federal (*Competition for Contracting Acto CICA*)<sup>8</sup>.

Por otra parte, cabe resaltar que la política pública en materia de contratación tiene consecuencias sobre la dinámica económica por el gran tamaño que tiene la demanda del gobierno por productos y servicios, lo que impacta en particular el desempeño de la industria de la construcción.

Los poderes públicos juegan varios roles importantes en la industria de la construcción. Por un lado, son reguladores del sector, al establecer las normas de seguridad y calidad en la construcción. Por otro lado,

pueden ser parte de la industria, porque también suelen poseer empresas constructoras. Por último, fungen como importantes clientes de la industria de la construcción, ya que contratan a terceros, o a sus propias constructoras, para desarrollar obra pública, ya sea a través de contratos directos o de concesiones.

En años recientes, la política en contratación pública también se ha utilizado como un instrumento de política pública, un tipo de intervención pública adicional al subsidio, la regulación, o las multas. Esto es posible porque, como ya se mencionó, la demanda gubernamental ejerce un gran peso en la economía. Así, a través de la contratación pública es posible promover o incentivar la innovación, la operación de empresas específicas como aquellas que hacen uso de tecnología verde, que promueven una forma particular de trabajar o un ambiente sustentable, o incluso a las pequeñas y medianas empresas mediante tratamiento especial<sup>9</sup>.

Promover una competencia sana y efectiva entre contratistas potenciales no es una tarea sencilla. Requiere diseñar, implementar, monitorear y evaluar procesos institucionales específicos, para asegurarse de que garanticen condiciones de equidad en la participación de los contratistas y objetividad en la toma de decisiones por parte de la autoridad.

<sup>8</sup> Kate M. Manuel. *Competition in Federal Contracting: An Overview of the Legal Requirements*. Congressional Research Service. 2009.

<sup>9</sup> Para mayor información, véase la página del Observatorio de Contratación Pública <<http://www.obcp.es/index.php/mod.pags/mem.quesCpi/relmenu.52/chk.4a7ce2b16753c033f96bde2acc4eb647>>

# LA CONSTRUCCIÓN DE OBRA PÚBLICA COMO EL SECTOR MÁS CORRUMPTO DEL MUNDO

A nivel internacional, la contratación pública es uno de los procesos más vulnerables al fraude, a los sobornos y a la corrupción. De acuerdo con una encuesta del Foro Económico Mundial, los sobornos conocidos como “moches” suelen ser más frecuentes en la contratación pública que en los servicios públicos básicos, los impuestos y el sistema judicial<sup>10</sup>. Este es el caso en casi cualquier región del planeta, como se puede observar en la siguiente gráfica. En América Latina, las dos áreas donde los empresarios reportan los sobornos más frecuentes son las contrataciones públicas y luego el sistema judicial.

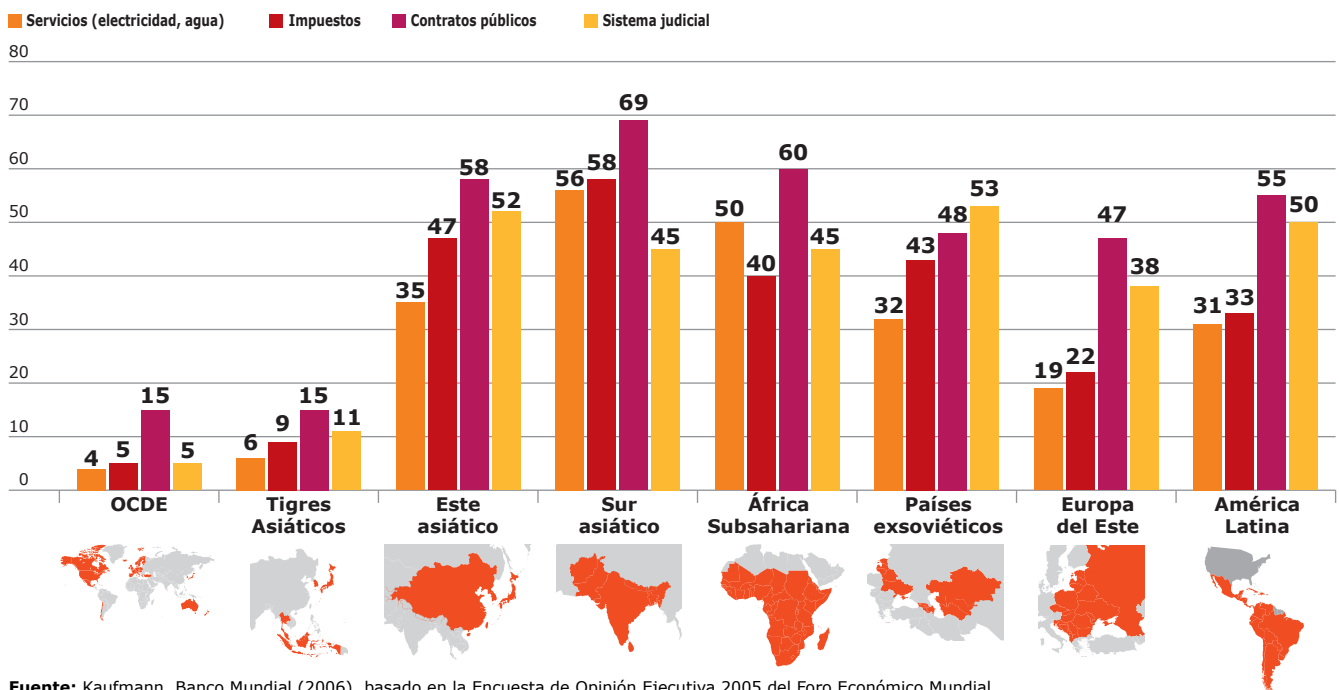
Por su parte, el Índice de Fuentes de Soborno de Transparencia Internacional también sitúa la construcción

de obra pública en la peor posición entre los distintos sectores económicos, de acuerdo con su última edición publicada en 2011<sup>11</sup>. Debe subrayarse que el sector de la obra pública y construcción es el único que ostenta una calificación por debajo de 6 puntos, con 5.3.

## LA MALA GESTIÓN DE LOS PROYECTOS DE OBRA PÚBLICA EN MÉXICO

Lamentablemente, México es uno de los países con más percepción de corrupción en el mundo. En 2014, México obtuvo el puesto 103 de 175 en el Índice de Percepción de la Corrupción, con una calificación de 35 puntos de 100, donde 0 corresponde a los más altos niveles de corrupción.

**Figura 4. Frecuencia de sobornos en distintas regiones del mundo**

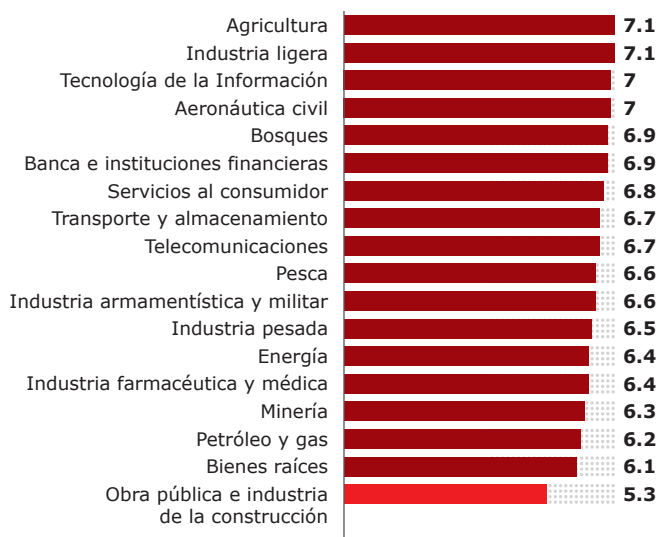


Fuente: Kaufmann, Banco Mundial (2006), basado en la Encuesta de Opinión Ejecutiva 2005 del Foro Económico Mundial.

<sup>10</sup> Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005*. Banco Mundial. 2006. Basado en la Encuesta de Opinión Ejecutiva 2005 del Foro Económico Mundial. La pregunta que se aplicó fue dirigida a empresarios de 117 países: ¿en su industria, qué tan frecuente es hacer pagos irregulares o sobornos que se encuentren relacionados con servicios/ impuestos/ contratos públicos/ sistema judicial?

<sup>11</sup> Deborah Hardoon y Finn Heinrich. *Bribe Payers Index 2011*. Transparencia Internacional. 2011.

**Figura 5. Índice de Fuentes de Soborno por sector, 2011**  
(0 - lo más corrupto, 10 - lo menos corrupto)



**Fuente:** Deborah Hardoon y Finn Heinrich, *Bribe Payers Index 2011* (Berlín: Transparencia Internacional, 2011).

En este aspecto, México está más cerca de Corea del Norte y Somalia, percibidos como los países más afectados por este fenómeno (con 8 puntos), que de Dinamarca, país considerado como el menos corrupto (con 89 puntos)<sup>12</sup>.

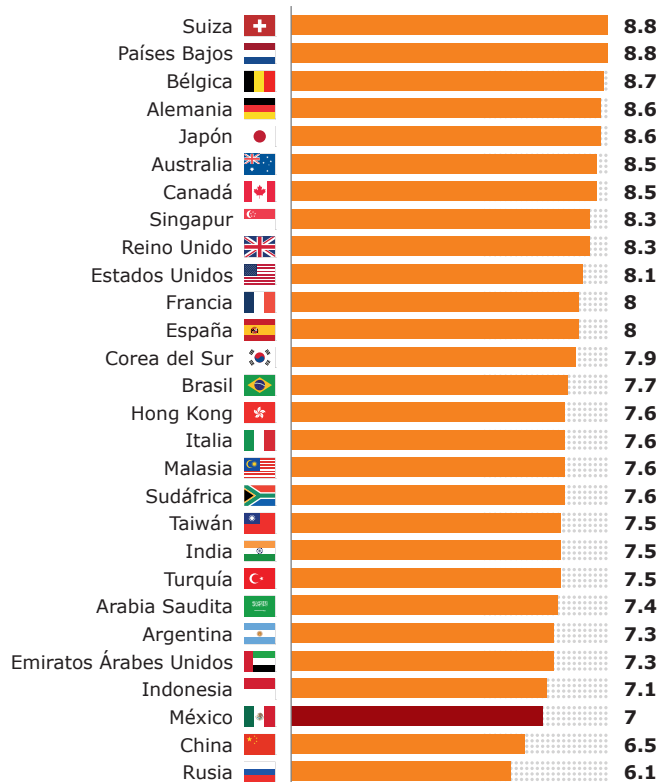
En tanto, el Índice de Fuentes de Soborno de Transparencia Internacional sitúa a México como el tercer país, después de Rusia y China, donde es más probable tener que efectuar sobornos para hacer un negocio en los distintos sectores mencionados.

### **Daños que genera la corrupción en la obra pública**

Cuando los proyectos de obra pública no son manejados adecuadamente, acaban financiándose:

**1)** obras públicas innecesarias, proyectos con problemas de factibilidad o proyectos de baja rentabilidad económica

**Figura 6. Índice de Fuentes de Soborno por país, 2011**  
(0 - lo más corrupto, 10 - lo menos corrupto)



**Fuente:** Deborah Hardoon y Finn Heinrich, *Bribe Payers Index 2011* (Berlín: Transparencia Internacional, 2011).

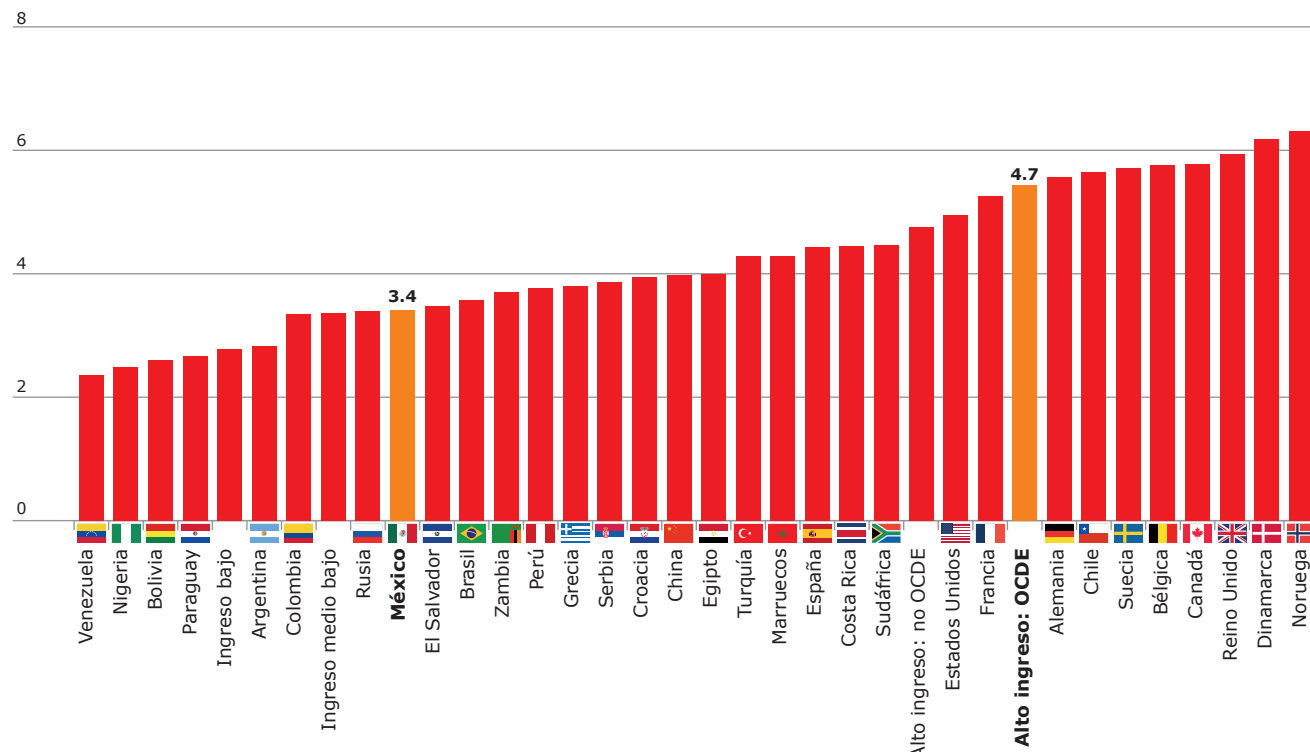
y/o social que sólo satisfacen los objetivos de ciertos grupos de interés;

**2)** obras a precios excesivamente elevados;

**3)** edificaciones de mala calidad que comprometen la rentabilidad de los proyectos, así como su potencial impacto positivo en la productividad de la economía y en el desarrollo social, además de que pueden poner en riesgo la vida humana.

<sup>12</sup> Transparencia Internacional señala la crisis provocada por la desaparición de 43 estudiantes en Iguala en septiembre de 2014, como una de las muestras de corrupción rampante en México.

**Figura 7. Pagos irregulares y sobornos,**  
1 (mayor incidencia de sobornos) - 7 (menor incidencia de sobornos)



Fuente: Deborah Hardoon y Finn Heinrich, Bribe Payers Index 2011 (Berlín: Transparencia Internacional, 2011).

A continuación se presentan dos ejemplos, documentados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que ilustran los costos de la mala ejecución de los programas de obra pública.

**Caso de Sobrecosto: Carretera Durango-Mazatlán**

Dentro de los proyectos onerosos, uno de los más representativos es la autopista Durango-Mazatlán. Para su edificación, se ejerció un presupuesto de 28 mil 600 millones de pesos, pero la ASF detectó en una muestra auditada que se incurrió en un sobrecosto de 30 por ciento. Durante el año fiscal 2012, se invirtieron 5 mil 490 millones de pesos, de los cuales la ASF auditó el 82.9 por ciento, es decir 4 mil 553 millones de pesos. En esta auditoría, la ASF registró costos extraordinarios por 1 mil 615 millones de pesos. Así, el Puente Baluarte, cuyo costo fue inicialmente calculado en 2007 en 1 mil 113 millones de pesos, requirió finalmente una inversión de 2 mil 099 millones de pesos.

La auditoría realizada por la ASF en 2014 al mismo proyecto determinó que se debían recuperar 258 millones de pesos. La razón es que se pagaron volúmenes de obra mayores a los autorizados, se verificaron volúmenes de obra menores a los pagados, se pagaron dosificaciones de cemento asfáltico mayores a las determinadas por las pruebas de calidad, se integraron incorrectamente los precios unitarios y no se dedujeron importes provisionales. Los responsables de estas irregularidades son los centros de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) de Durango y Sinaloa y la Dirección General de Carreteras de la SCT<sup>13</sup>.

**La situación general: los retrasos y sobrecostos de contratos en México**

Los casos de retrasos y sobrecostos son anomalías que ocurren frecuentemente en la obra pública en México. En 2012, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) publicó un análisis de las irregularidades que encontró

en una muestra de obras públicas con un presupuesto superior a 100 millones de pesos entre 1999 y 2010<sup>14</sup>. Encontró que los 80 contratos analizados tuvieron ajustes sustantivos durante su ejecución tanto en los montos de recursos como en los tiempos de ejecución planeados. En promedio, las obras aumentaron sus presupuestos en 36.3 por ciento y se tardaron 126 por ciento más de lo programado para concluirse. En particular, 67.5 por ciento del total de los 80 contratos tardó por lo menos un año más de lo debido.

También existen escándalos de proyectos fracasados, es decir, obras que no se terminaron de construir o que se concluyeron pero en los hechos no operan. Así, la ASF alerta sobre la edificación sistemática de “elefantes blancos” u obras ociosas que finalmente no operan por falta de equipamiento, personal, programa operativo, mantenimiento, o problemas legales, entre otros.

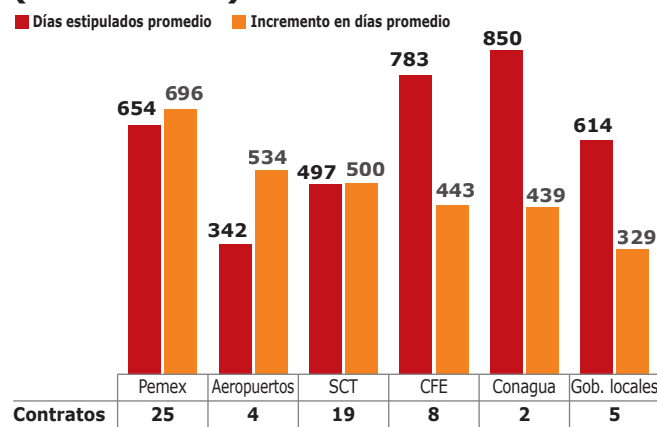
La próxima sección es muy ilustrativa en este sentido, pues narra el caso de infraestructura hospitalaria abandonada, con todas las implicaciones que este hecho tiene sobre el bienestar de la población.

### DE CORRUPCIÓN A ABANDONO: EL CASO DE LOS HOSPITALES PÚBLICOS ABANDONADOS

Analizamos el caso de 13 hospitales o unidades de atención en Salud abandonados, que se encuentran en diferentes estados y regiones<sup>15</sup>. Destacan hospitales que fueron abandonados antes de concluir su construcción, como los de Tekax y Ticul en Yucatán, el Hospital General Rincón de Urías en Mazatlán, el Hospital Matías Romero en Oaxaca, la Unidad de Atención Ambulatoria Integral en el municipio de Nautla, así como un hospital en el municipio de Perote y otro en Papantla, estos últimos tres en Veracruz. En Tijuana, el Hospital Materno sí fue terminado, pero no se equipó, por lo que permanece cerrado y sin operar. Se encontraron otros casos de hospitales no funcionales en Sonora (Hospitales Generales de Caborca y Cananea), Oaxaca (Hospital General de Juchitán y clínica de San Felipe Jalapa de Díaz) y Veracruz (Hospital Materno del Golfo en Boca del Río).

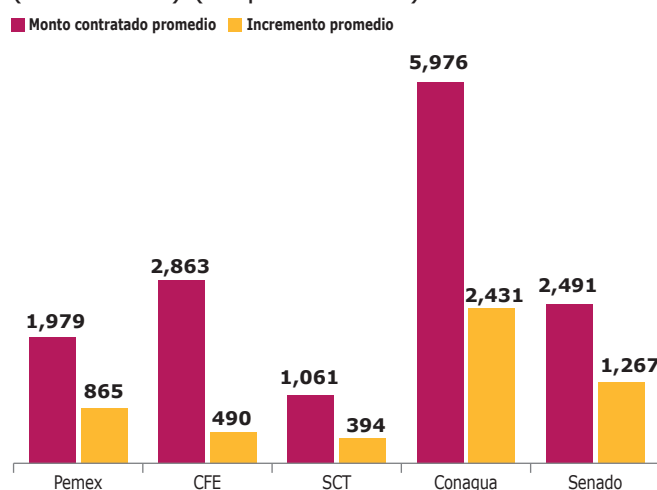
En particular, el caso de los hospitales de Tekax y Ticul mereció el 4 de marzo de 2015 una propuesta con punto de acuerdo del Senado para que se aclare su estado. De

### Figura 8. Incremento promedio en días por contrato auditado de distintas dependencias y entidades (1999-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Problemática General en Materia de Obra Pública (2012) de la Auditoría Superior de la Federación.

### Figura 9. Montos promedio e incrementos promedio del costo de proyectos de distintas dependencias (1999-2010) (mdp nominales)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Problemática General en Materia de Obra Pública (2012) de la Auditoría Superior de la Federación.

<sup>14</sup> Auditoría Superior de la Federación. 2012. *Problemática General en Materia de Obra Pública*.

<sup>15</sup> Dichos hospitales fueron encontrados a través del buscador Google en internet y se reportan aquellos para los cuales se encontraron datos en prensa digital.

acuerdo con la información contenida en ese documento, el presupuesto original, aprobado en 2007, para el hospital de Tekax debía ser de 52 millones de pesos, lo que no era suficiente para terminarlo y equiparlo. Por ello, se otorgaron más recursos y al cierre del ejercicio fiscal de 2010 ya se habían gastado 111 millones de pesos adicionales. Sin embargo, a pesar de la inyección de recursos, sólo fue edificado el 67 por ciento de la obra. Pese a la falta de evolución de la construcción de Tekax, se inició la construcción de otro proyecto de hospital en Ticul, a 39 km. del sitio de construcción de Tekax. El mismo documento del Senado señala que el nuevo hospital implicó erogar 1 mil 300 millones de pesos de recursos públicos, pero también quedó inconcluso.

El monto invertido en nueve de los 13 hospitales mencionados para los cuales fue posible obtener datos, alcanza más de 3 mil millones de pesos<sup>16</sup>. Esta

cantidad de recursos públicos fue desperdiciada en obras que podrían estar mejorando la calidad de vida de los mexicanos, en lugar de encontrarse abandonadas, subutilizadas o inútiles.

Desde el punto de vista económico, también debe considerarse el costo de oportunidad que enfrenta la economía y sociedad en su conjunto por no contar con la oferta de infraestructura pertinente. Hay una innegable pérdida de bienestar cuando la población no recibe los beneficios de las obras que requiere. Esta pérdida es posiblemente el efecto más lamentable y nocivo de la falta de efectividad de la política de obra pública generada por la corrupción. Es un costo difícil de cuantificar. Por ejemplo, la pérdida puede manifestarse en el plano de la salud, de la calidad de vida, o de la seguridad personal que no necesariamente tiene una equivalencia pertinente en pesos.

**Figura 10. Hospitales abandonados con montos de inversión**

| Hospital   | Lugar                             | Monto (mdp)  | Monto al 5% anual | Monto al 10% anual |
|--|-----------------------------------|--------------|-------------------|--------------------|
| Hospital General de Caborca (2015)                       | Caborca, Sonora                   | 106          | N/A               | N/A                |
| Hospital General de Cananea (2015)                       | Cananea, Sonora                   | 252          | N/A               | N/A                |
| Hospital General de Rincón de Urías (2010)               | Mazatlán, Sinaloa                 | 380          | 485               | 612                |
| Hospital General Tekax (2011)                            | Tekax, Yucatán                    | 163.9        | 199               | 240                |
| Hospital de Ticul (2007)                                 | Ticul, Yucatán                    | 1,300        | 1,921             | 2,787              |
| Unidad de Atención Ambulatoria Integral de Nautla (2013) | Nautla, Veracruz                  | 20-30*       | N/A               | N/A                |
| Hospital Regional de Papantla (2008)                     | Papantla, Veracruz                | 40           | 56                | 78                 |
| Hospital Materno del Golfo (2012)                        | Boca del Río, Veracruz            | 450          | 521               | 599                |
| Hospital General de Perote                               | Perote, Veracruz                  | -            | N/A               | N/A                |
| Hospital Matías Romero (2013)                            | Matías Romero, Oaxaca             | 127          | 140               | 154                |
| Hospital General de Juchitán                             | Juchitán, Oaxaca                  | -            | N/A               | N/A                |
| Clínica de San Felipe Jalapa de Díaz                     | San Felipe Jalapa de Díaz, Oaxaca | -            | N/A               | N/A                |
| Hospital Materno de Tijuana (2012)                       | Tijuana, Baja California          | 200          | 232               | 266                |
|  |                                   | <b>3,019</b> | <b>3,554</b>      | <b>4,735</b>       |



\*Monto estimado para terminar de construir el hospital, no se encontró el monto inicial de inversión.

**Fuentes:** <http://www.uniradionoticias.com/noticias/sonora/326909/inauguran-hospital-general-de-caborca.html>, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2015/hospital-universal-en-sonora-elefante-blanco-1093514.html>, <http://entreveredasonline.blogspot.mx/2014/12/pide-esperanza-kazuga-intervencion-de.html#sthash.XUSOKMsL.dpuf>, <http://mayaleaks.org.mx/otra-de-ivonne-ortega-el-hospital-de-tekax-164-millones-a-la-basura/>, <http://mayaleaks.org.mx/la-cuentas-de-los-hospitales-corrupcion-a-la->, <http://azdiario.mx/2015/04/10/nautla-se-endeuda-por-20-anos-para-concluir-hospital-prometido/>, <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/ss-podria-reactivar-los-trabajos-de-construccion-del-hospital-regional-de-papantla-113976.html#.VZH-fxNVhHw>, <http://www.imaginelgolfo.com.mx/resumen.php?id=40975618>, <http://elheraldoveracruz.com.mx/estado/xalapa/12367-hospital-de-perote-parado.html>, <http://www.elpinerodelacuena.com.mx/epc/index.php/oaxaca/1427-matias-romero-contara-con-hospital-de-especialidades>, <http://imparcialoaxaca.mx/istmo/3DM/colapsa-hospital-no-hay-medicina-ni-comida>, <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=360507>, <http://jornadabc.mx/tijuana/11-03-2015/desmontan-equipo-del-hospital-materno-infantil-por-falta-de-recursos-para>.

<sup>16</sup> Lamentablemente los casos de abandono de hospitales son difíciles de investigar por la opacidad y falta de rendición de cuentas por parte de las autoridades responsables. Los datos que se pueden recabar vienen principalmente de notas periodísticas, ya que existe mínima información sobre proyectos de inversión en Cartera, contratos de construcción de hospitales en CompraNet o auditorías de la ASF. Esto se debe, en parte, a que mucho del gasto se eroga a nivel local, con la consecuente falta de homogeneidad en los procesos de contratación y ejecución.

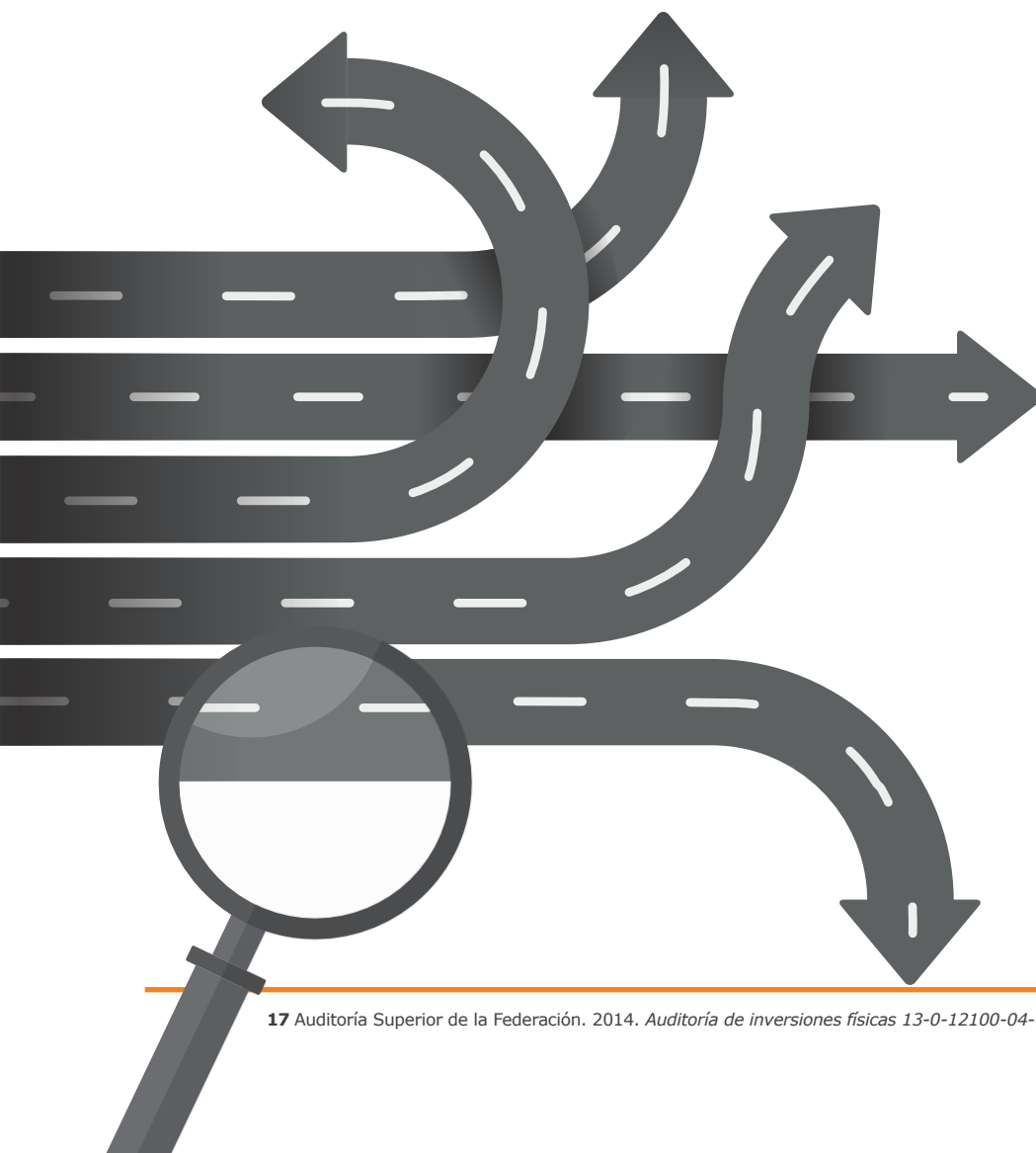
La cara humana de esta situación son los casos, también denunciados en los medios, de mujeres que han dado a luz en patios, baños, o salas de espera de hospitales públicos, por la aparente falta de capacidad de atención que enfrentan los centros de salud públicos. Estas manifestaciones, junto con reclamos públicos por parte del personal del sector público de salud por falta de equipo médico y de infraestructura para atender bien a los pacientes, son cada vez más frecuentes.

### **Caso de Retraso: Infraestructura Hospitalaria en Chiapas**

La auditoría de infraestructura hospitalaria en Chiapas realizada por la ASF para 2013 incluyó proyectos de varias dependencias. La Secretaría de Salud federal se encontró en falta por la construcción inconclusa de tres hospitales en Reforma, Yajalón y Tuxtla Gutiérrez que debían estar terminados en 2012 y, al momento de la auditoría, se encontraban al 52 por ciento, 90

por ciento y 68 por ciento de avance respectivamente. La ASF encontró que estos retrasos se debieron a una planeación deficiente que derivó en una falta de pago a las constructoras, una actualización tardía de equipos médicos, problemas con la liberación de los predios por protestas de la población y una mala programación de recursos humanos para la operación y el mantenimiento de los nosocomios. Además, administrativamente, los recursos federales no fueron utilizados en el año en el que fueron etiquetados<sup>17</sup>.

Por su parte, funcionarios de la Secretaría de Salud y de Infraestructura de Chiapas cometieron varias faltas administrativas graves. Erogaron recursos y adjudicaron contratos sin justificación adecuada, trabajaron sin licencia de construcción ni estudio de impacto ambiental, no aplicaron multas que correspondían, y tampoco cumplieron con el programa establecido para la terminación de los trabajos. Esto provocó que no se cumpliera con los servicios médicos a la población.



## LA NECESIDAD DE MECANISMOS DE BUENA GOBERNANZA Y DE TRANSPARENCIA EN LA POLÍTICA DE OBRA PÚBLICA

Para contener la corrupción en la obra pública, es indispensable proveer a las instituciones gubernamentales de mecanismos que promuevan su buena gobernanza, entendida como un conjunto de procedimientos de operación que permiten que las instituciones se orienten a cumplir los objetivos para los que fueron diseñadas.

La corrupción es posible gracias a la opacidad y discrecionalidad. La corrupción tiende a reducirse cuando se disminuyen las oportunidades de que suceda. La corrupción se da en la secrecía y en un contexto en donde las decisiones dependen de unos cuantos. Por ese motivo, la regulación también debe reducir los márgenes de discrecionalidad de los funcionarios públicos, así como garantizar que tomen decisiones con base en criterios explícitos, de forma colegiada, con procesos de revisión y mecanismos de contrapeso.

**La corrupción es posible gracias a la opacidad y discrecionalidad. La corrupción tiende a reducirse cuando se disminuyen las oportunidades de que suceda.**

Por eso la participación de organizaciones sociales, empresas y la academia, en adición al Estado, y la transparencia son dos de los mecanismos fundamentales de la buena gobernanza para reducir la discrecionalidad en la inversión pública.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, ésta puede monitorear los procedimientos de contratación de forma eficiente y transparente, con el fin de promover un mayor valor a cambio de los recursos públicos. El hecho de que un tercero independiente observe y revise las contrataciones contribuye a evitar la corrupción.

Existen iniciativas alrededor del mundo en las que se involucran los ciudadanos para conseguir más transparencia en los procesos de contratación pública. En el Reino Unido, se emprendió la iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción –CoST por sus siglas en inglés– que constituye un esfuerzo conjunto de la sociedad civil, la academia, las empresas y el gobierno para establecer mecanismos pertinentes de rendición de cuentas. El objetivo de CoST es generar un grupo multisectorial para monitorear la construcción de Obra Pública. Su trabajo ha generado buenas prácticas de transparencia que han inspirado los procesos institucionales de varios países.

En tanto, el capítulo estadounidense de Transparencia Internacional lanzó una plataforma en línea llamada “Herramienta de la sociedad civil para el monitoreo de las contrataciones” (<http://monitoring.transparency-usa.org>), cuyo objetivo es entrenar a organizaciones de la sociedad civil para detectar los focos rojos de las contrataciones públicas y ayudar a superar obstáculos relacionados con la falta de información, la falta de recursos técnicos o financieros.

Asimismo, existen alianzas internacionales para hacer frente a este grave problema. En 2015, el Foro Económico Mundial

promovió una alianza estratégica entre las industrias de infraestructura de distintos países para identificar los riesgos de corrupción y poder hacer frente a los mismos, así como a otros retos de la industria<sup>18</sup>.

Otra estrategia indispensable en la lucha contra la corrupción consiste en eliminar la opacidad. La publicación proactiva o transparencia automática es la que mejor permite el involucramiento de la sociedad civil en monitorear las contrataciones del Estado y en contener la percepción de corrupción, en comparación con la transparencia reactiva o impulsada a partir

<sup>18</sup> Para mayor información, ver la página del Foro Económico Mundial <<http://www.weforum.org/reports/strategic-infrastructure-mitigation-political-regulatory-risk-infrastructure-projects>>

de la demanda, es decir por medio de solicitudes de información.

Un ejemplo de transparencia proactiva en las contrataciones públicas proviene de Eslovaquia, donde la ley ordena la publicación en línea de prácticamente todos los contratos del gobierno. Así, este país mudó de un régimen de transparencia reactiva a uno de transparencia proactiva. La manera de promover el cumplimiento de esta medida fue establecer en la regulación que los contratos sólo entrarían en vigor a partir del día en que fueran publicados en línea<sup>19</sup>. El objetivo era activar la participación de la sociedad civil en el monitoreo de las transacciones del Estado y el fin último era disuadir la corrupción e incrementar el valor de los recursos públicos.

A raíz de esta ley, se calculó que el número de casos reportadas en los medios se incrementaron en 25 por ciento, de acuerdo con un estudio de Transparencia Internacional. Los periodistas más experimentados de ese país afirmaron que la reforma abrió la posibilidad de vigilar al gobierno prácticamente en tiempo real, lo que permite un nuevo abanico de posibilidades para evitar el desvío de recursos a tiempo. Así, se identificaron tres casos en los que la información publicada evidenció casos de corrupción en ese país y fue útil para contenerlos. Por ejemplo, se encontró que en varios hospitales se adquirió equipo innecesario a precios duplicados. Gracias a la evidencia de los contratos se despidió a varios encargados de los hospitales y se multó a las empresas que se coludieron.

Con todo ello, el índice de percepción de la corrupción de Eslovaquia mejoró en 12 lugares desde 2011, cuando se implementó esta reforma. Su mejora ha sido una de las más notables a nivel mundial durante los últimos años.

Mejor aún, la contratación pública parece haber mejorado en ese país. En 2010, más de la mitad de los procedimientos de contratación terminaban con un solo competidor. En 2014, los procesos de contratación con un solo competidor cayeron en 34 por ciento, implantando un mínimo histórico.

Como se mencionó antes, las reformas que promueven transparencia requieren de otros factores para poder cosechar resultados como los observados en Eslovaquia. La transparencia por sí misma no puede generar un cambio así de contundente. En el caso de Eslovaquia se concluyó que los tres factores que ayudaron a que la transparencia fuera tan efectiva son: 1) la amplia disponibilidad y uso del Internet en el país, 2) la libertad de expresión y el profesionalismo de los medios y de las ONGs para monitorear efectivamente al gobierno y 3) la sensibilidad y responsabilidad de los funcionarios públicos ante la exigencia pública.

**En Eslovaquia los tres factores que ayudaron a una transparencia efectiva:**  
**1) disponibilidad y uso del Internet,**  
**2) monitoreo al gobierno y 3) sensibilidad y responsabilidad de los funcionarios.**

Por último es importante aclarar que el costo de publicar contratos es casi nulo. Incluso, es más eficiente que los contratos se publiquen completos y de manera automática que atender solicitudes de información. De hecho, algunos funcionarios manifestaron que les parece que existe una menor carga de trabajo cuando se publican los contratos automáticamente que cuando se atendían solicitudes de transparencia.

<sup>19</sup> Gabriel Šipoš, Samuel Spáč y Martin Kollaric. *Not in Force Until Published Online: What the Radical Transparency Regime of Public Contracts Achieved in Slovakia*. Transparencia International Eslovaquia. 2015.

## DELINEANDO LOS RETOS DE LA TRANSPARENCIA DE LA OBRA PÚBLICA

Los proyectos de obra pública se financian con recursos públicos federales, locales e incluso privados, lo que da origen a una multitud de formatos de inversión y contratación pública. Incluso, el financiamiento de obra con recursos de origen exclusivamente federal cuenta con una variedad de esquemas de contratación. Esto significa que las políticas de inversión y contratación de obra pública están fragmentadas en múltiples ordenamientos jurídicos.

Una consecuencia negativa de esta fragmentación es la falta de coherencia del sistema de inversión pública. En este contexto, los proyectos no se plantean con base en una lógica común en cuanto a la conceptualización de los proyectos, las prácticas de evaluación, los criterios de selección, los estándares de contratación y las obligaciones de transparencia. Mientras algunas políticas imponen más exigencia con respecto a los requisitos y criterios que deben observar el financiamiento, el desarrollo, la selección y la contratación de los proyectos, otras son laxas y no establecen una estrategia que garantice que los proyectos se encuentren alineados a las prioridades nacionales o que sus procedimientos de contratación sean lo suficientemente competitivos y transparentes. Las políticas pueden incluso ser contradictorias unas con otras.

Un régimen de inversión fragmentado dificulta también su rendición de cuentas, ya que, por ejemplo, cada política de inversión o contratación cuenta con sus propias obligaciones de transparencia y medios de publicación de información. Como consecuencia, la información no necesariamente está completa ni integrada a nivel nacional. Así, es relevante plantearnos las siguientes preguntas: ¿Cómo invertimos? y ¿cómo contratamos?

### ¿CÓMO INVERTIMOS?

Los recursos públicos destinados a la inversión federal se administran a través de dos vías: por un lado, la

Cartera de Inversión Federal y, por otro, las políticas de inversión federalizada<sup>20</sup>.

La Cartera de Inversión Federal es un sistema de inversión pública regulado desde la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento (RLFPRH), que cuenta además con sus propios lineamientos, elaborados por la Unidad de Inversiones de la SHCP. En principio, este sistema establece los procedimientos de evaluación y aprobación que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben observar para obtener financiamiento para sus programas y proyectos de inversión.

En los Lineamientos para el Registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión (Art.2) se menciona que los artículos 34, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 46 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establecen un procedimiento para programar recursos destinados a financiar programas de inversión en el marco de la Cartera de Inversión Federal. Dicho procedimiento requiere que se cuente con un mecanismo de planeación de las inversiones, que se realicen evaluaciones costo beneficio y que los programas sean analizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento. Todo esto para que estos programas puedan ser incluidos en el Presupuesto de Egresos.

La Cartera sigue un método más riguroso para planificar la inversión pública que otros esquemas de inversión federal. No obstante, en los últimos años se observó un incremento de los recursos destinados a estos últimos.

Alrededor de 20 por ciento del gasto en obra pública del gobierno federal se ejerce por otra vía: las políticas de inversión federalizada. Son aquellas que se financian con recursos federales que son transferidos a entidades federativas y municipios, principalmente a través de los Ramos 23 y 33<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> No obstante, un fragmento de los recursos federales no pasa por la Cartera de Inversión Pública. En efecto, parte de estos recursos son ejercidos por empresas productivas del Estado, que tienen su propio Sistema de Inversión. Otra parte importante es ejercida por los gobiernos locales y tampoco pasa por el Sistema de Inversión Pública, ya que los gobiernos locales cuentan con su propia regulación en materia de inversión y contratación de obra pública, independientes de la Federación y utilizan sus propios medios para evaluar sus proyectos de inversión. Los recursos públicos estatales, por su parte, no forman parte del alcance de este estudio.

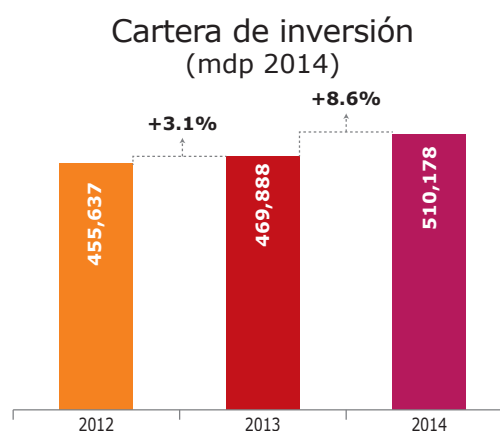
<sup>21</sup> El Ramo de Provisiones Salariales y Económicas (Ramo 23) es un Ramo General que depende de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP. Tiene múltiples objetivos, como financiar infraestructura y equipamiento local (gasto federalizado), fondos de desastres naturales, de prestaciones salariales o de retiro y el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP). Por otra parte, las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33) es un Ramo General que depende de la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la SHCP. Este Ramo incluye rubros de educación, salud, infraestructura básica, programas alimenticios, fortalecimiento financiero y seguridad pública.

En las siguientes gráficas, se puede observar la diferencia entre los recursos ejercidos en Cartera y en los Ramos 23 y 33 (o gasto federalizado en inversión)<sup>22</sup>. Por una parte, la Cartera de inversión tuvo un crecimiento de 3.1 por ciento entre 2012 y 2013 y de 8.6 por ciento entre 2013 y 2014<sup>23</sup>. Entre 2012 y 2014, su crecimiento fue de 5.9 por ciento anual, con lo que pasó de 455 mil 637 a 510 mil 178 millones de pesos en el periodo. En tanto, el gasto de inversión del Ramo 23 tuvo un comportamiento errático. Creció 233.4 por ciento entre 2012 y 2013, para luego disminuir en 17.1 por ciento entre 2013 y 2014. Finalmente, el Ramo 33 tuvo un crecimiento sostenido, parecido al de Cartera. Aumentó su presupuesto de 53 mil 780 a 59 mil 483 millones de pesos en el periodo, con tasas de crecimiento de 5.1 por ciento entre 2012 y 2013 y de 5.2 por ciento entre 2013 y 2014. Tomando en cuenta el gasto en inversión federalizado (Ramo 23 y 33), en promedio su crecimiento anual fue de 29.5 por ciento durante el periodo<sup>24</sup>, lo que contrasta con el 5.9 por ciento de la Cartera de Inversión.

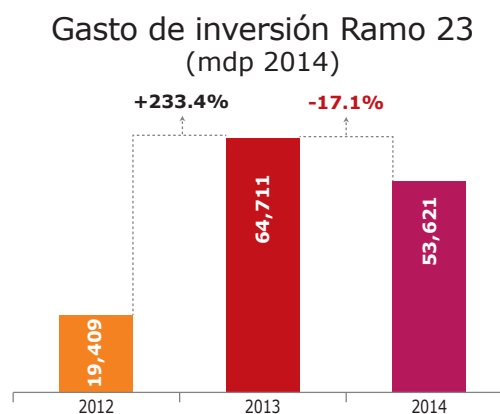
El Ramo General 23 engloba diferentes fondos y programas para atender a actividades tan diversas como los desastres naturales, la seguridad y monitoreo a nivel local o el gasto en infraestructura. Cabe destacar que el Ramo no está debidamente regulado. No cuenta con una Ley General que rijan sus funciones o manejo. Únicamente el Artículo 105 del Reglamento de la LFPRH establece, escuetamente, sus actividades como "el cumplimiento del balance presupuestario" o "las reasignaciones para los ramos y entidades".

Aunque no todos los programas de obra pública del Ramo 23 han sido auditados, los que han sido revisados tienen resultados preocupantes. Por ejemplo, la ASF exigió al gobierno de Veracruz el reembolso de 94 por ciento de los recursos que se le asignaron en 2013 a través del Fondo Regional porque no comprobó los gastos correspondientes<sup>25</sup>. Por otra parte, el rubro de Contingencias económicas ha ejercido montos mucho

**Figura 11. Gasto en Cartera de Inversión vs Gasto de inversión de Ramos 23 y 33.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en anexos de "Avance Físico y Financiero de los Programas y Proyectos de Inversión" de los Informes al 4to trimestre de SHCP para los años correspondientes.



**Fuente:** Elaboración propia con base en información de Cuenta Pública para los años correspondientes del Portal de Transparencia Presupuestaria.

**Nota:** Se contabilizaron los siguientes tipos de gasto: Gasto de obra pública, Gasto de inversión por concepto de subsidios a través de fideicomisos privados o estatales, Gasto de inversión por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios y Gasto de inversión por concepto de recursos otorgados a fideicomisos públicos no considerados entidad paraestatal cuyo propósito financiero se limite a la administración y pago.

<sup>22</sup> Para calcular las tasas de crecimiento se utilizó la fórmula:  $(\text{año final}/\text{año inicial})-1$ . Después se calculó el promedio de ambas para dar una aproximación del crecimiento en el periodo 2012-2014.

<sup>23</sup> Cabe señalar que el análisis se realizó únicamente para tres años, dado que la información publicada sobre estos temas es poco accesible para años anteriores. La información de Cartera de Inversión en los informes trimestrales se publicó en formato PDF, lo que impide el manejo directo de los datos.

<sup>24</sup> Para calcular la tasa promedio del gasto en inversión federalizado, se sumaron los valores del Ramo 23 y del Ramo 33 en cada año. Luego se utilizó la fórmula:  $(\text{año final}/\text{año inicial})-1$  y se calculó el promedio.

<sup>25</sup> Auditoría Superior de la Federación. 2014. Auditoría de inversiones físicas 13-A-30000-04-1194.

mayores a su presupuesto originalmente aprobado sin que se proporcione una explicación detallada que justifique esta situación. En 2014, su presupuesto aprobado era de 979 millones de pesos, pero en realidad ejerció más de 50 mil millones de pesos. Finalmente, varios fondos de subsidios no transparentan el uso de sus recursos durante el año fiscal.

## Figura 12. Fondos del Ramo General 23 aprobados para 2015

|    |  |
|----|--|
| 1  | Situaciones laborales supervenientes   |
| 2  | Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)  |
| 3  | Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)                              |
| 4  | Comisiones y pago a CECOBAN  |
| 5  | Provisiones Salariales y Económicas  |
| 6  | Programas Regionales   |
| 7  | Fondo para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad (Anexo 20.1)          |
| 8  | Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal (Anexo 20.2)                         |
| 9  | Proyectos de Desarrollo Regional   |
| 10 | Fondo Regional   |
| 11 | Fondo Metropolitano  |
| 12 | Fondo de Apoyo en Infraestructura y productividad                                  |
| 13 | Fondo Sur - Sureste  |
| 14 | Fondo de Capitalidad   |
| 15 | Fondo de Apoyo a Migrantes   |
| 16 | Fondo de Cultura (Anexo 20.3)  |
| 17 | Fondo de Infraestructura Deportiva (Anexo 20.4)                                    |
| 18 | Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado                              |
| 19 | Contingencias económicas   |
| 20 | Seguridad y Logística  |
| 21 | Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México                           |
| 22 | Previsión para el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo |
| 23 | Presupuesto Basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño               |
| 24 | Provisión para la Armonización Contable  |
| 25 | Conservación, Operación y Equipamiento de los Recintos de los Poderes              |
| 26 | Fondo para la Reconstrucción de la Infraestructura de Baja California Sur          |
| 27 | <b>Gastos asociados a ingresos petroleros</b>                                      |

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2015.

Por su parte, el Ramo 33 está normado por la Ley de Coordinación Fiscal, pero el alcance de su regulación es deficiente, ya que no establece los principios y criterios según los cuales debe llevarse a cabo la inversión en materia de Obra Pública. Se enfoca sobre todo en regular aspectos de la asignación de los fondos de la Federación a los Estados, así como de los Estados a los municipios. Pero no establece la obligación de que las autoridades locales informen sobre las obras públicas que desarrollan con estos recursos. Además, la ASF señala que el Capítulo V de esta Ley, titulado “De Los Fondos de Aportaciones Federales” y relativo al Ramo General 33, no ha sido revisado desde 1998, a pesar de que presenta serias deficiencias que han sido señaladas recurrentemente<sup>26</sup>.

Lo más preocupante es que la ASF ha evidenciado sistemáticamente la mala gestión de los recursos del gasto federalizado. Del total de los pliegos de observaciones que emitió la ASF entre 2000 y 2013 (para dar a conocer a todas las entidades fiscalizadas los daños o perjuicios que cometieron en contra de la Hacienda Pública, del patrimonio de los entes públicos o de las entidades paraestatales), el 76 por ciento ha sido dirigido a los “Ramos Generales 23, 33 y otros” que manejan gasto federalizado. Asimismo, el 69 por ciento de los procedimientos de fincamiento de responsabilidades promovidos por la ASF contra funcionarios públicos presuntamente responsables de los perjuicios documentados en los pliegos de observaciones que no fueron atendidos por las entidades fiscalizadas correspondió también a estos Ramos<sup>27</sup>.

### ¿CÓMO CONTRATAMOS OBRAS PÚBLICAS?

La contratación de Obra Pública está regulada desde la Constitución. En su artículo 134, el máximo ordenamiento jurídico de nuestro país establece que las contrataciones de todo el Estado Federal Mexicano deben realizarse en un marco de competencia y transparencia:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados (...).

<sup>26</sup> En 2013, la SHCP emitió unos lineamientos del Ramo General 33 para precisar cuándo y cómo los gobiernos locales deben reportar los avances de los fondos y para obligarlos a utilizar la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) para medir el desempeño de los programas financiados con ese Ramo, como ya se usa en muchos programas federales. Sin embargo, aún quedan pendientes de establecerse muchos otros lineamientos para reducir las irregularidades que constantemente se observan en el ejercicio de este Ramo. Adicionalmente, ya que el ejecutor de gasto no pertenece al Gobierno Federal sino a alguna entidad federativa o municipio, se complica aún más la efectividad de los controles del gasto federal.

<sup>27</sup> Cálculos propios realizados con base en datos del Sistema Público de Consultas de Auditoría de la ASF.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado”.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) constituye un importante instrumento legal de la contratación de obra pública, que regula una parte de las contrataciones del Gobierno Federal. Aunque lo previsto en una ley no siempre termina implementándose con éxito, la Ley de Obras Públicas en su artículo 34 establece como principio la obligación de usar la licitación como procedimiento de contratación. Esta Ley también establece la obligación de que la información sobre las contrataciones públicas que regula se publique en el Sistema CompraNet.

Lamentablemente, la Ley de Obras no es tan fiel a la Constitución como debería. Pese a las apariencias, no regula adecuadamente el mandato del Artículo 134 Constitucional. En efecto, su Artículo 1º **establece una larga lista de contrataciones que pueden ser exceptuadas de cumplir con la Ley de Obras, sin garantizar que los regímenes que se usen en sustitución cumplan con lo mandado en la Constitución, es decir: 1) que estos regímenes sean regulados en leyes, 2) que contengan las obligaciones y mecanismos de cumplimiento que aseguren la promoción de la competencia en las contrataciones, y 3) que establezcan obligaciones de transparencia pertinentes y suficientes.**

Jurídicamente hablando, **la ley es una herramienta destinada a regular la generalidad de los casos y no su excepción.** Cuando una ley prevé múltiples

mecanismos que facilitan su propia excepción, se desvirtúan los posibles beneficios que deriven de sus disposiciones.

Dentro de la lista de excepciones, se encuentran las contrataciones de:

- Obras por parte de entidades y organismos autónomos,
- Obras ejecutadas por empresas productivas del Estado,
- Obras financiadas con recursos del Ramo 33 “Aportaciones Federales a Entidades y Municipios”,
- Obras ejecutadas “directamente” por constructoras del Estado Mexicano (contrataciones directas),
- Obras construidas dentro del territorio nacional por constructores extranjeros (con justificación),
- Obras construidas fuera del territorio nacional
- Concesiones.
- Obras financiadas con créditos de organismos multilaterales.

Uno de los casos que diluyen lo que establece la Constitución en su artículo 134, es decir, la promoción de la licitación como método de contratación, es el esquema de contratación directa<sup>28</sup> que contempla la Ley de Obras vigente. Bajo este esquema de contratación, se entrega un contrato sin concurso a una institución del gobierno, sin constatar que ésta cuenta con la capacidad debida para ofrecer un servicio de calidad a precios razonables. En estos casos, no se promueve que el Estado tenga las mejores condiciones de contratación, en cuanto a precio, calidad y oportunidad de las obras.

Las contrataciones en materia de obra financiadas con los fondos del Ramos 33 tampoco se rigen por la LOPSRM, sino con la normatividad local de cada Estado. Entre otros temas, esto implica que cuando las obras se financian con esos fondos los gobiernos estatales no tienen la obligación de publicar su información en CompraNet, como sí lo deben hacer las contrataciones reguladas por la LOPSRM.

<sup>28</sup> Las contrataciones directas se definen como los contratos que se celebran entre dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o de cualquier Entidad Federativa, es decir, cuando se contrata una entidad paraestatal para que ejecute una obra con sus propios recursos, se considera una contratación directa.

**Figura 13. Tipo de contrataciones en materia de Obra Pública exceptuadas de cumplir con la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**

| Excepción  | Art. en LOPSRM          | Cita  | Explicación  |
|--|-------------------------|---|--|
| Fondos del Ramo 33   | Art. 1 fracción VI      | "No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal."  | Los fondos del Ramo 33 quedan exentos de cumplir con esta Ley.   |
| Entes federales con autonomía constitucional y entidades con un régimen específico en obra pública | Art. 1, segundo párrafo | "Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las entidades que cuenten con un régimen específico en materia de obras públicas y servicios relacionadas con las mismas, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, sólo en lo no previsto en los ordenamientos que los rigen y siempre que no se contrapongan con los mismos, sujetándose a sus propios órganos de control."   | Los entes federales con autonomía constitucional, así como las entidades que cuentan con un régimen específico de obra, quedan exentos de cumplir con esta Ley.  |
| Empresas productivas del Estado  | Art. 1, tercer párrafo  | "Las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que contraten las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento."  | Las empresas productivas del Estado como Pemex y CFE que cuenten con su propia Ley de obras quedan exentas de cumplir con la LOPSRM.   |
| Contratación directa entre instituciones del propio Estado   | Art. 1, cuarto párrafo  | "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 esta Ley. Cuando la dependencia o entidad obligada a realizar los trabajos no tenga la capacidad para hacerlo por sí misma y contrate a un tercero para llevarlos a cabo, este acto quedará sujeto a este ordenamiento." | Los contratos celebrados entre dependencias o entidades (contratación directa) quedan exentos de cumplir con esta Ley. Se asume que son las mismas dependencias y entidades las que desempeñarán directamente los trabajos, es decir, no es posible subcontratar a terceros bajo este esquema. |
| Concesiones  | Art. 1, quinto párrafo  | "No estarán sujetas a las disposiciones de esta Ley, las obras que deban ejecutarse para crear la infraestructura necesaria en la prestación de servicios públicos que los particulares tengan concesionados, en los términos de la legislación aplicable, cuando éstos las lleven a cabo."   | Las obras que ejecuten particulares en servicios públicos concesionados quedan exentas de cumplir con esta Ley.  |
| Créditos externos  | Art. 12                 | "En los casos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas financiados con fondos provenientes de créditos externos otorgados al gobierno federal o con su garantía por organismos financieros regionales o multilaterales, los procedimientos, requisitos y demás disposiciones para su contratación serán establecidos, con la opinión de la Secretaría, por la Secretaría de la Función Pública aplicando en lo procedente lo dispuesto por esta Ley y deberán precisarse en las convocatorias, invitaciones y contratos correspondientes."   | Los créditos externos de organismos multilaterales requieren disposiciones específicas de la SFP que se establecerán en las convocatorias.   |

| Excepción                            | Art. en LOPSRM | Cita  | Explicación   |
|--------------------------------------|----------------|---|---|
| Contratos con legislación extranjera | Art. 16        | <p>“Los contratos celebrados en el extranjero respecto de obras públicas o servicios relacionados con las mismas que deban ser ejecutados o prestados fuera del territorio nacional, se regirán por la legislación del lugar donde se formalice el acto, aplicando en lo procedente lo dispuesto por esta Ley...</p> <p>Cuando se acredite previamente que el procedimiento de contratación y los contratos no pueden realizarse dentro del territorio nacional, conforme a lo dispuesto por esta Ley, las obras y servicios se podrán contratar en el extranjero, aplicando los principios dispuestos por ésta.”</p> | <p>Cuando se trate de obra ejecutada fuera del territorio nacional, se aplicará la legislación extranjera. Sucederá lo mismo para obras en territorio nacional cuando no se pueda hacer la contratación en territorio nacional y esto esté debidamente justificado.</p> |

Aun cuando el Artículo 134 Constitucional debe ser aplicado por todo el Estado mexicano, la normatividad local es deficiente e inconsistente con la Constitución. La ASF documentó la opacidad en el manejo de los recursos del gasto federalizado y problemas de la normatividad en la materia. Destacó que existe “insuficiente transparencia en la licitación, adjudicación y contratación de las obras y acciones. En el contexto del gasto federalizado, es mayoritaria la proporción de concursos por invitación restringida y las adjudicaciones directas. Cabe mencionar que las leyes de obra pública y adquisiciones de las entidades federativas no están actualizadas en algunos aspectos; observan algunas diferencias con la normativa federal, y favorecen, en ciertos aspectos, procesos de adjudicación no transparentes”<sup>29</sup>.

A pesar de que la responsabilidad en el uso de los recursos públicos debe ser la misma en todos los procedimientos de contratación, en la práctica los ordenamientos jurídicos no siempre lo establecen así. Por ejemplo, la Ley de Obras establece obligaciones de transparencia para las licitaciones e invitaciones a cuando menos tres participantes, pero no exige obligaciones para las adjudicaciones directas, ni para las contrataciones directas.

Ante esta laguna legal, en 2010, se emitieron lineamientos del sistema CompraNet, en los que afortunadamente se incluyeron obligaciones de transparencia para que las adjudicaciones directas publiquen sus documentos en CompraNet. No obstante, una obligación inscrita en una

ley siempre tendrá más peso que una establecida en unos lineamientos.

En tanto, la Ley General de Transparencia (LGTAIP), aprobada en 2015, dio un gran paso para tener una política de transparencia general y estandarizada en muchos sectores de interés público, y en los distintos niveles de gobierno. Lamentablemente, en materia de contratos públicos, la LGTAIP mantiene un enfoque selectivo, de tal modo que las obligaciones de transparencia establecidas no son uniformes para todos los tipos de inversión y contratación.

Todos los procedimientos de contratación tienen en común algunas obligaciones de transparencia: la de publicar los nombres de los ganadores o adjudicados de un contrato, el área solicitante y responsable de la ejecución, los mecanismos de vigilancia y supervisión, los informes de avance físico y financiero, así como los convenios de terminación y finiquitos. Pero tienen obligaciones distintas con respecto a la publicación del contrato. En el caso de las licitaciones e invitaciones, existe la obligación de publicar el contrato y sus anexos. En cambio, cuando se trata de adjudicaciones directas, sólo existe la obligación de publicar ciertos datos básicos de los contratos (número, fecha, monto y plazo de entrega o ejecución). Sucede lo inverso cuando se trata de las propuestas o proposiciones que entregan los contratistas en los concursos: se deben publicar en el caso de las adjudicaciones directas, pero no en el caso de las licitaciones<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Auditoría Superior de la Federación. 2013. Diagnóstico sobre la opacidad del gasto federalizado.

<sup>30</sup> Asimismo, en las licitaciones e invitaciones, existe la obligación de publicar la partida presupuestal de origen de los recursos que financian la contratación y los eventuales convenios modificatorios, pero no la hay cuando se trata de las adjudicaciones directas.

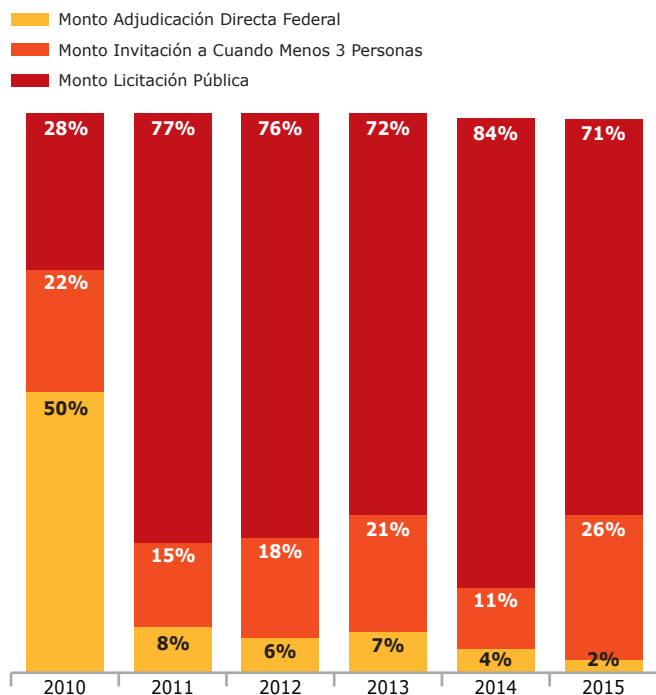
Por otra parte, la información disponible al público en CompraNet está incompleta, pues no presenta datos de todas las contrataciones financiadas con recursos federales. La información disponible en esta herramienta<sup>31</sup> no permite conocer con precisión el compromiso del Estado Mexicano para promover la competencia y la transparencia en los procedimientos de contratación. Por ejemplo, la información sobre las contrataciones directas o las obras financiadas por el Ramo 33 no necesariamente se publica, ya que las legislaciones estatales tienen disposiciones diversas en materia de transparencia, dependiendo de su régimen fiscal.

Al respecto, en un análisis de nueve estados<sup>32</sup> realizado por México Evalúa se encontró que únicamente Baja California Sur y Nuevo León publican una base con

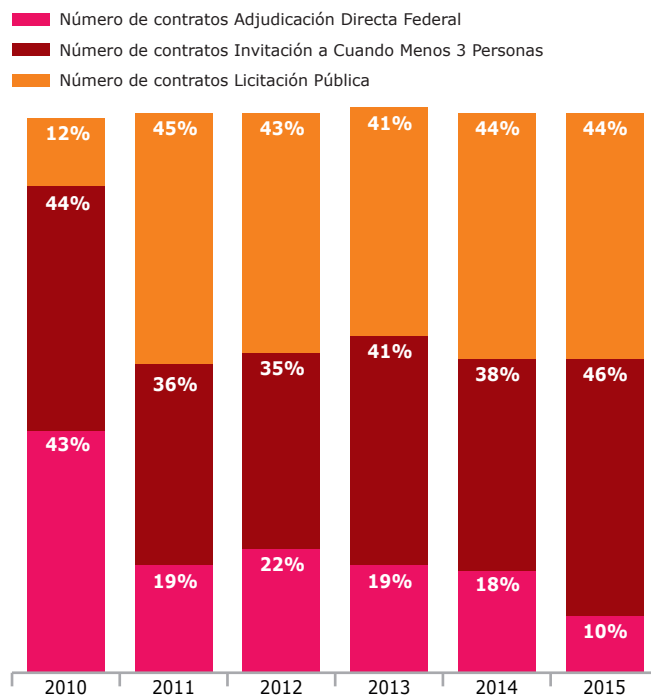
información de compras y contrataciones de obra pública. En ningún caso se encontraron estudios de mercado o indicadores de monto por tipo de contratación, ni se presenta la información en datos abiertos. Sólo Nuevo León cuenta con un padrón electrónico de proveedores. Aunque algunos estados publican información más allá de lo obligado por la legislación federal (como Nuevo León, Michoacán, Querétaro y Sonora que publican dictámenes de excepción a la licitación), la información de obra pública a nivel local suele ser insuficiente para comprender el universo de sus proyectos de infraestructura.

El monto de obra pública contratada por medio de licitaciones públicas se ubicó entre 71 y 84 por ciento del total contratado y reportado por CompraNet entre 2010 y 2014<sup>33</sup>. El resultado es consistente con el hecho de

**Figura 14. Licitaciones públicas: montos del total de contratos de Obra Pública\* (2010-2015)**



**Figura 15. Licitaciones públicas: número de contratos del total de contratos de Obra Pública\* (2010-2015)**



**Fuente:** Elaboración propia con base de datos de "Contratos" de CompraNet (<https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>, Consultadas entre febrero y mayo de 2015).

\* Sin los contratos de CFE, dado que no se rigen por la LOPSRM.

**Nota:** La licitación pública estatal no se incluyó en la gráfica porque no alcanzaba el 1 por ciento.

<sup>31</sup> Para leer sobre las limitaciones de CompraNet, véase el Anexo 3 'Limitaciones de las fuentes de información: CompraNet'.

<sup>32</sup> Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora, mismos que tuvieron elecciones para gobernadores durante 2015.

<sup>33</sup> Presumiblemente los datos de 2010 no están completos, ya que se reportaron 433 contratos, cuando el promedio entre 2011 y 2014 fue de 14 mil 492 contratos.

que las licitaciones están obligadas por ley a publicar su información en CompraNet. Sin embargo, es importante reiterar que CompraNet no contiene información sobre la contratación directa ni sobre la contratación de los proyectos financiados con fondos del Ramo 33, que se llevan a cabo con legislación de las entidades federativas y municipios.

En cambio, el mayor número de contratos se origina por medio de procedimientos restringidos, por adjudicación directa e invitaciones a cuando menos tres proveedores. En el periodo señalado, el número de contratos establecidos mediante licitación se ha mantenido entre 41 por ciento y 45 por ciento del total de contratos establecidos y reportados en CompraNet. Lo anterior se explica porque la mayoría de las licitaciones recae en los procedimientos de contratación con mayores montos. Y para montos de hasta 500 mil pesos, la adjudicación directa ha representado entre 59 y 66 por ciento del número de contratos.

No obstante, aunque la mayor parte del dinero se ejerce mediante licitaciones, no necesariamente garantiza que los procesos sean competidos. En México como en el resto del mundo, la simulación o baja participación en licitaciones públicas es un problema potencial que debe atenderse, ya que implica un bajo nivel de competencia. Eslovaquia reporta que la reforma en pro de la publicación automática de todos los contratos del gobierno que implementó en 2012 fue en parte motivada porque el gobierno se percató de que había una gran cantidad de "licitaciones" que parecían adjudicaciones directas porque terminaban evaluándose con una sola propuesta<sup>34</sup>.

Al respecto, un indicador fundamental de rendición de cuentas en el manejo de las contrataciones públicas es el porcentaje de procedimientos de contratación que se evaluaron con una sola propuesta solvente. Lamentablemente, en México la opacidad no siempre permite verificar el nivel de competencia efectiva en los procedimientos de contratación. Realizamos una muestra de 99 procedimientos de contratación para adjudicar contratos de 100 millones de pesos o más,<sup>35</sup> y encontramos que en 45 casos no fue posible

identificar la cantidad de proposiciones efectivamente evaluadas en el procedimiento. A pesar de que el artículo 39 de la LOPSRM establece la obligación de publicar en CompraNet el contenido del fallo, el cual debe proporcionar información sobre las proposiciones evaluadas, en 45 de los 99 casos mencionados no se publicó. De los 54 procedimientos de contratación donde es posible identificar el número de propuestas, se encontró que 18 de los mismos, lo cual equivale a 33 por ciento, se evaluaron con una sola propuesta. Cabe señalar que en muchos de estos casos se entregaron más proposiciones, por lo que en el acta de recepción de proposiciones parecería que el procedimiento fue competido, pero una vez revisadas esas proposiciones, sólo una de ellas fue solvente y por ende evaluada.

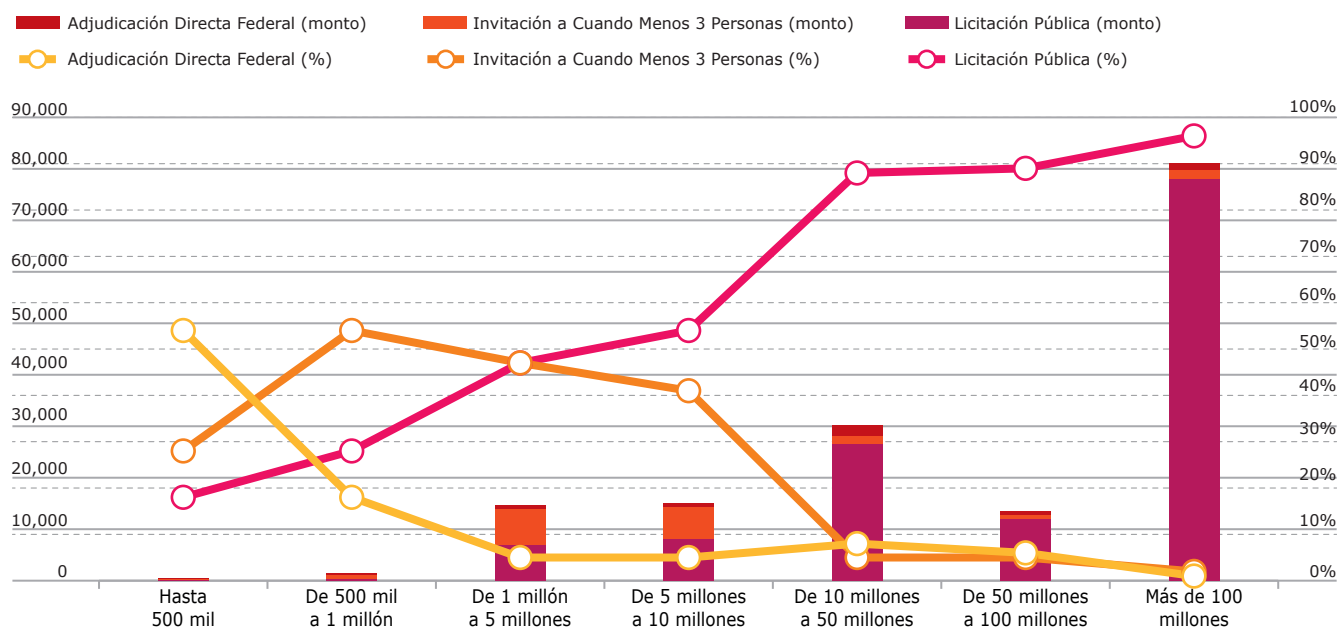
**Aunque la mayor parte del dinero se ejerce mediante licitaciones, no necesariamente garantiza que los procesos sean competidos.**

Además, el análisis que realizamos por tamaño de contrato también indica algunas deficiencias en la contratación. Así, en los contratos de 1 a 5 millones de pesos, la licitación no es el procedimiento de contratación por el que se entabló el mayor número de contratos ni se adjudicó la mayor cantidad de dinero. Para este tamaño de contratos, por medio de la licitación se adjudicaron 6 mil 941 millones de pesos, mientras que por medio de la invitación restringida se adjudicó un monto de dinero ligeramente mayor: 6 mil 956 millones de pesos. Por otro lado, en los contratos de alto valor, que van de los 10 a los 100 millones de pesos, se adjudicaron más contratos de manera directa que por medio de la invitación a cuando menos tres proveedores. Según los datos de CompraNet, durante 2014 se adjudicaron de manera directa 3 mil 164 millones de pesos, mientras que por medio de la invitación a cuando menos tres proveedores se adjudicaron contratos por un monto de 2 mil 144 millones de pesos.

<sup>34</sup> Šipoš et. al., Op. Cit.

<sup>35</sup> Para mayor información, favor de referirse al Anexo 2 "Selección de muestras".

**Figura 16. Montos y porcentajes de obra pública por tipo de contratación y tamaño del contrato, 2014** (Monto en mdp 2014, Porcentaje del monto total contratado)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de "Contratos" de CompraNet (<https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>, Consultada el 27 de febrero de 2015).

**Figura 17. Número de contratos por tipo de contratación 2014 sin incluir CFE<sup>36</sup>**

| Montos                        | Adjudicación Directa Federal | Invitación a Cuando Menos 3 Personas | Licitación Pública Estatal | Licitación Pública | Total         |
|-------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|--------------------|---------------|
| Hasta 500 mil                 | 1,530                        | 449                                  |                            | 348                | 2,327         |
|                               | 66%                          | 19%                                  |                            | 15%                | 100%          |
| De 500 mil a 1 millón         | 341                          | 944                                  |                            | 500                | 1,785         |
|                               | 19%                          | 53%                                  |                            | 28%                | 100%          |
| De 1 millón a 5 millones      | 320                          | 2,958                                |                            | 2,620              | 5,898         |
|                               | 5%                           | 50%                                  |                            | 44%                | 100%          |
| De 5 millones a 10 millones   | 110                          | 850                                  |                            | 1,116              | 2,076         |
|                               | 5%                           | 41%                                  |                            | 54%                | 100%          |
| De 10 millones a 50 millones  | 117                          | 67                                   | 1                          | 1,311              | 1,496         |
|                               | 8%                           | 4%                                   | 0%                         | 88%                | 100%          |
| De 50 millones a 100 millones | 13                           | 11                                   |                            | 175                | 199           |
|                               | 7%                           | 6%                                   |                            | 88%                | 100%          |
| Más de 100 millones           | 5                            | 6                                    |                            | 107                | 118           |
|                               | 4%                           | 5%                                   |                            | 91%                | 100%          |
| <b>Total</b>                  | <b>2,436</b>                 | <b>5,285</b>                         | <b>1</b>                   | <b>6,177</b>       | <b>13,899</b> |
|                               | <b>18%</b>                   | <b>38%</b>                           | <b>0%</b>                  | <b>44%</b>         | <b>100%</b>   |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de "Contratos" de CompraNet (<https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>, Consultada el 27 de febrero de 2015).

<sup>36</sup> Se excluyen los contratos de CFE porque dicha entidad no se rige por la LOPSRM.

Existen casos en los que es legítimo y conveniente exceptuar la utilización del proceso de contratación por licitación. Sin embargo, estimamos que el artículo 42 de la LOPSRM establece un número excesivo e injustificado de causales de excepción a la licitación, en comparación con las mejores prácticas internacionales<sup>37</sup>. Además, el mismo artículo permite utilizar estas mismas causales para justificar el uso del procedimiento de adjudicación directa o del de invitación restringida de manera indiscriminada, cuando algunas causales sólo deberían aplicar para uno u otro procedimiento. La regulación permite entonces que se realicen adjudicaciones directas bajo causales de excepción laxos. En contraste, las buenas prácticas internacionales establecen que los requisitos para utilizar una adjudicación directa deberían ser más estrictos que los de la invitación restringida, ya que el primero no es un procedimiento de contratación competitivo y el segundo sí lo es.

Lamentablemente, en México los dictámenes de excepción a la licitación todavía no son públicos y no existe ninguna garantía de que con la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia lo serán. Si bien el artículo 70 de la recién aprobada Ley General de Transparencia obliga la publicación de los "motivos y fundamentos legales aplicados para [llevar] a cabo [una adjudicación directa] y la autorización del ejercicio de la opción", no queda claro si se tendrá que publicar el dictamen de excepción en sí o un documento que retome sus conclusiones.

Otra grave carencia en materia de transparencia de contratación en obra pública es la falta de disponibilidad de informes ejecutivos sobre las contrataciones del Estado Federal mexicano. Aunque la Secretaría de la Función Pública reporta anualmente al Congreso de la Unión en su Informe de Labores la cantidad de contrataciones efectuadas y los montos que se contrataron por licitación, invitación a tres y adjudicación directa, éste presenta inconsistencias al momento de indicar las cantidades y montos contratados de los años previos. Por ejemplo, el informe de 2012 reportó que en 2011 se dieron un total de 82 mil 641 contrataciones, mientras que en

el informe de 2013 notificó que en el mismo año 2011 fueron 84 mil 404 contrataciones, y el informe de 2014 indicó que fueron 92 mil 209. Este ejemplo ilustra la falta de consistencia de los datos indicados para un mismo año en distintos informes de labores.

Tampoco existe un informe ejecutivo que rinda cuentas sobre el estatus de los contratos. La nueva Ley de Transparencia señala la obligación de publicar un informe de avance físico y financiero por contrato, pero no un informe que reúna el análisis de lo más relevante del avance de toda la cartera de contratos.

## Otra grave carencia en materia de transparencia de contratación en obra pública es la falta de disponibilidad de informes ejecutivos sobre las contrataciones del Estado mexicano.

La heterogeneidad de las obligaciones de transparencia existentes impide que éstas jueguen el rol que deberían. En lugar de que estas obligaciones desalienten la posible corrupción en las adjudicaciones directas, parece que la están fomentando, al poner la lupa sólo en algunos procedimientos, o en sólo algunos documentos de esos procedimientos. Así, puede distorsionarse la selección apropiada del tipo de procedimiento de contratación, en perjuicio de los procedimientos competitivos. Puede generarse una sobreutilización de los procedimientos que gozan de una mayor opacidad, como la adjudicación directa.

Ante los retos que enfrenta la transparencia en materia de obra pública aquí descritos, México Evalúa se dio a la tarea de diseñar una evaluación para medir el nivel de transparencia en los principales documentos de la gestión de la obra pública federal. Esto, con el objetivo de identificar de manera concisa y específica las principales áreas de oportunidad para disminuir la opacidad y promover la integridad de una política vital para el desarrollo de México.

<sup>37</sup> Peter Rooke y Michael H. Weißen. *Hong Kong: The Airport Core Program and the Absence of Corruption*. Transparencia International. 1999. Y Manuel, 2009, Op. Cit.

# METODOLOGÍA: ¿QUÉ ES LA METROP?

La Métrica de Transparencia en Obra Pública (MeTrOP) es una evaluación del compromiso del Estado mexicano con la transparencia de la política de inversión y del proceso de contratación de obras públicas, medido a través del análisis de los principales documentos en la materia a nivel Federal. La MeTrOP considera la transparencia proactiva o automática, que es relativa a la información disponible al público sin necesidad de presentar una solicitud de acceso a la información, y se concentra en aquellos proyectos regidos por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM).

## ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN

### Compromisos del Estado evaluados en la MeTrOP

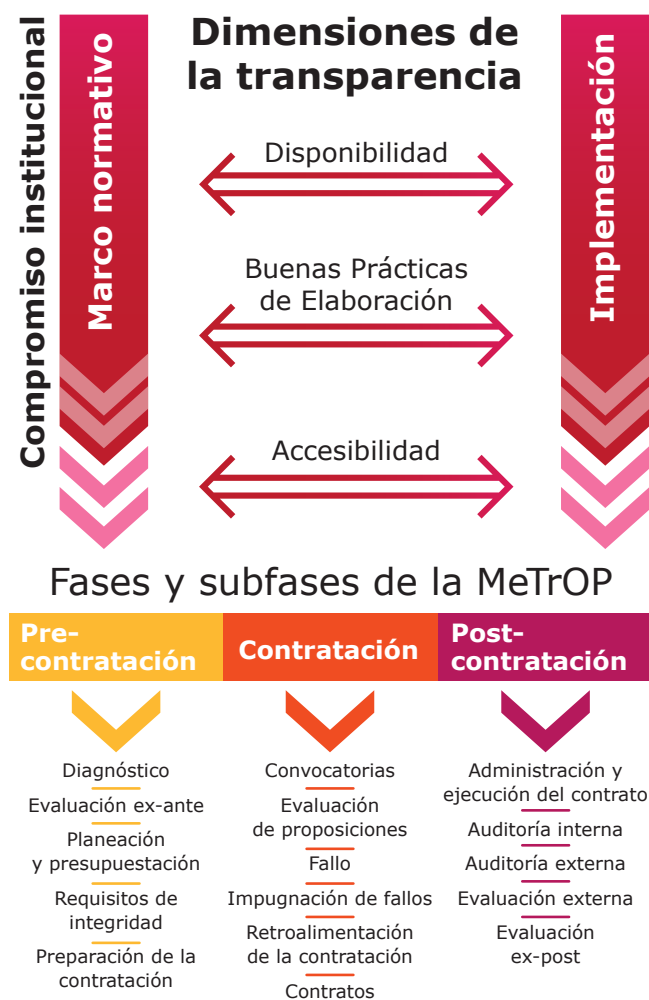
En la MeTrOP, se valoran dos ámbitos de compromiso del Estado Mexicano con la transparencia: el marco normativo y su implementación. Con respecto al **marco normativo**, se analiza si los distintos ordenamientos jurídicos regulan las políticas de transparencia, y si establecen la obligación de publicar los documentos de cada fase de la obra pública, considerando su disponibilidad, prácticas de elaboración y accesibilidad<sup>38</sup>. En cuanto a la **implementación**, se revisa si en efecto los documentos fueron publicados, en qué medios y formatos se encuentran disponibles, si se elaboraron o no siguiendo las buenas prácticas y cuáles son las condiciones de accesibilidad de los mismos. En el caso de algunos tipos de documentos, se realizaron muestras aleatorias para poder evaluar el aspecto de implementación<sup>39</sup>.

### Dimensiones de la transparencia evaluadas en la MeTrOP

Es sabido que la mera **publicación** de un documento no garantiza que la información sea transparente. Además de existir y publicarse, la información debe ser útil para el usuario, por lo que debe contar con ciertos atributos para cumplir con la misión. En este contexto, la MeTrOP valora la transparencia a partir de tres dimensiones: **disponibilidad, buenas prácticas de elaboración y accesibilidad de los documentos**.

La dimensión de **disponibilidad** evalúa si el documento se hizo público y puede ser consultado libremente.




Ahora bien, la información debe seguir **buenas prácticas de elaboración** para que sea válida, y con ello, útil. Es decir, varía la confiabilidad de la información publicada en función de la forma en que ésta se elabora, ya que un documento generado por un equipo de corte político no tiene la misma validez que un documento revisado por un cuerpo técnico, externo e independiente del gobierno.



<sup>38</sup> Véase la sección de "Ordenamientos jurídicos revisados para la MeTrOP".

<sup>39</sup> Véase el Anexo 2 "Selección de muestras".

**Figura 19. Dimensiones de transparencia evaluadas**

| <br><b>Disponibilidad</b>  | <br><b>Buenas prácticas de elaboración</b>  | <br><b>Accesibilidad</b>   |
|---|--|---|
| <p>La disponibilidad es una dimensión de la transparencia que indica si un documento se encuentra al alcance del público para ser consultado.</p> | <p>Las buenas prácticas de elaboración son una dimensión de la transparencia en la que se evalúa la forma de creación de un documento para determinar la objetividad y validez de la información que va a contener, con base en lo que recomiendan las buenas prácticas internacionales.</p> | <p>La accesibilidad es una dimensión de la transparencia que nos indica qué tan fácil se puede consultar, descargar, manipular y modificar la información. Para ello, los datos deben presentarse por categorías que permitan identificar cuál es la información más relevante y en formatos estandarizados y bases de datos descargables en línea. Esta dimensión también valora la integración de la información en un solo sitio, lo que implica que no esté dispersa en varias fuentes.</p> |

La información también debe ser **accesible** a los usuarios. Deben disponer de la información de manera pronta y expedita. Para facilitar el acceso a la información, es necesario ponerla a disposición del público por medios electrónicos, en herramientas de consulta que integren los datos de distintos años o momentos en el tiempo y en formatos que faciliten su procesamiento o análisis. También, es importante publicar todas las versiones de un mismo documento con sus fechas de modificación, ya que es común que un documento sufra alteraciones con el tiempo. En esta dimensión, la manera y los medios en los que la información se pone a disposición del público son determinantes para que resulte de utilidad.

#### **Etapas de la obra pública consideradas en la MeTrOP**

De acuerdo con la OCDE, la transparencia es un atributo transversal, que debe atravesar correctamente el mega proceso de la contratación pública, el cual se divide en tres grandes etapas: la **pre-contratación** (que comienza con la identificación de las necesidades

de inversión), la **contratación** (que cubre el proceso de asignación del contrato) y la **post-contratación** (que incluye la ejecución del contrato y termina con la evaluación de la obra terminada y ya en operación). La MeTrOP funda su análisis en estas tres fases y analiza un total de 64 documentos: 23 de pre-contratación, 19 de contratación y 22 de post-contratación.

Para desarrollar la MeTrOP, se definió un conjunto de indicadores que establecen los documentos que, según las buenas prácticas internacionales, deberían ser públicos en cada fase, junto con las prácticas que debería seguir su elaboración y los aspectos que deberían cumplir en términos de accesibilidad<sup>40</sup>.

#### **PUNTUACIÓN**

La MeTrOP atribuye a cada uno de los 64 documentos que analiza una calificación de 0 a 10. Esta calificación resulta del promedio de seis calificaciones de 0 a 10 que evalúan a su vez cada una de las tres dimensiones de la transparencia que identificamos, tanto por el lado del marco normativo como de su implementación.

<sup>40</sup> Véase el Anexo 4 "Indicadores empleados para la evaluación en la MeTrOP".

**Figura 20. Descripción de Fases y Subfases de la inversión pública**

| Nombre de fase o subfase                | Descripción  | Número de documentos |
|---|--|----------------------|
| <b>Pre-contratación</b>                 | <b>Fase de la inversión pública que abarca la identificación y caracterización de necesidades, la preparación de los proyectos y la valoración específica de su socio rentabilidad, así como el diseño de los requisitos y procesos para la contratación de la obra pública.</b>                         | <b>23</b>            |
| Diagnóstico                             | Consiste en la identificación y caracterización de las necesidades de infraestructura a nivel nacional y local.  | 3                    |
| Evaluación ex-ante                      | Consiste en el análisis costo-beneficio de las posibles alternativas para atender las necesidades diagnosticadas.  | 5                    |
| Planeación y presupuestación            | Consiste en la selección, priorización y presupuestación de proyectos socioeconómicamente rentables.   | 5                    |
| Requisitos de Integridad                | Consiste en establecer y ejecutar mecanismos que garanticen la integridad de los procesos de los proyectos de inversión.   | 3                    |
| Preparación de la contratación          | Consiste en preparar, conforme a ciertos estándares, la información y los documentos necesarios para poder realizar la contratación como son investigaciones de mercado, bases de datos de contratistas, o justificaciones a procedimientos no competitivos, entre otros.                                | 7                    |
| <b>Contratación</b>                     | <b>Fase de la inversión pública en la que sucede el procedimiento de contratación, desde que se invita a los contratistas a participar en un procedimiento hasta la entrada en vigor del contrato. Esta etapa también incluye el proceso de impugnación de los fallos por parte de los concursantes.</b> | <b>19</b>            |
| Convocatoria                            | Consiste en hacer llegar a los contratistas potenciales las bases de contratación que contienen las especificaciones necesarias para que elaboren sus proposiciones.   | 4                    |
| Evaluación y análisis de proposiciones  | Consiste en la recepción y apertura de las proposiciones de los potenciales contratistas, así como su evaluación con la intención de encontrar la opción más eficiente en términos de costo y calidad.   | 4                    |
| Fallo                                   | Consiste en anunciar los resultados del procedimiento de contratación que determina a los contratistas ganadores, fundamentando adecuadamente las decisiones tomadas.  | 4                    |
| Impugnación de fallo                    | Consiste en la presentación y resolución de las posibles controversias de los procedimientos de selección de contratistas.   | 2                    |
| Retroalimentación de la contratación    | Consiste en generar retroalimentación sobre las contrataciones, mediante informes y encuestas, que permitan la mejora continua de estos procesos.  | 2                    |
| Contrato                                | Consiste en la emisión del contrato, conforme a ciertos estándares de transparencia, y en la generación y almacenamiento de la información global de los contratos.  | 3                    |
| <b>Post-contratación</b>                | <b>Fase de la inversión pública en la que se ejecuta el contrato, desde que éste entra en vigor hasta que se supervisa, audita y evalúa la obra edificada.</b>   | <b>22</b>            |
| Administración y ejecución del contrato | Comprende las actividades de ejecución y administración del contrato, así como de monitoreo y supervisión del mismo, en particular con respecto a su alcance, costos y tiempos.  | 8                    |
| Auditoría Interna                       | Consiste en el proceso de auditoría que lleva a cabo la administración pública federal desde la SFP durante y después de la ejecución de los recursos en la obra pública.  | 3                    |
| Auditoría Externa                       | Consiste en el proceso de auditoría que lleva a cabo la ASF después de la ejecución de los recursos en la obra pública.  | 4                    |
| Evaluación externa                      | Consiste en el proceso de evaluación de los programas y proyectos de inversión física en el marco del Programa Anual de Evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) como parte del Sistema de Evaluación de Desempeño.                                   | 4                    |
| Evaluación ex-post SHCP                 | Consiste en las evaluaciones especializadas en programas y proyectos de inversión que coordina la Unidad de Inversiones de SHCP una vez que el programa o proyecto se encuentra en la etapa de operación.  | 3                    |
| <b>TOTAL</b>                            |  | <b>64</b>            |

Calificación del documento =

$$\left( \frac{MNd+Id}{2} + \frac{MNbp+Ibp2}{2} + \frac{MNa+Ia}{2} \right) / 3$$

Donde:

**MNd** = Calificación del marco normativo en la dimensión de disponibilidad.

**Id** = Calificación de la implementación en la dimensión de disponibilidad.

**MNbp** = Calificación del marco normativo en la dimensión de buenas prácticas de elaboración (promedio de los indicadores para cada documento).

**Ibp** = Calificación de la implementación en la dimensión de buenas prácticas de elaboración (promedio de los indicadores para cada documento).

**MNa** = Calificación del marco normativo en la dimensión de accesibilidad (promedio de los 13 indicadores).

**Ia** = Calificación de la implementación en la dimensión de accesibilidad (promedio de los 13 indicadores).

Es importante precisar que en cada una de las dimensiones, se establecieron distintas escalas de puntuación, los puntos se asignaron como se detalla a continuación.

**[Para mayor detalle, favor de referirse al Anexo 4: Indicadores empleados para la evaluación en la MeTrOP.]**

Para calificar la dimensión de disponibilidad en el marco normativo, se tomaron en cuenta tres posibles respuestas: 'sí se obliga a la publicación del documento' a la que le corresponde puntuación de 10, 'no se obliga a la publicación del documento, pero sí de uno similar' a la que le corresponde la puntuación de 5, y 'no se obliga a la publicación del documento, ni de uno similar' a la que le corresponde la puntuación de 0.

Para calificar la dimensión de disponibilidad por el lado de la implementación, se tomaron en cuenta dos posibles respuestas: 'sí está disponible el documento' a la que le corresponde la puntuación 10, y 'no está disponible el documento' a la que le

corresponde la puntuación 0. En caso de que se trate de un conjunto de documentos, la calificación corresponde al porcentaje de documentos efectivamente disponibles.

Para calificar la dimensión de buenas prácticas de elaboración en el marco normativo, se contemplaron criterios específicos a cada documento. Para cada criterio, se tomaron en cuenta tres posibles respuestas: 'sí cumple con las buenas prácticas' con puntuación de 10, 'cumple parcialmente con las buenas prácticas', con puntuación de 5, y 'no cumple con las buenas prácticas', con puntuación de 0. De igual manera, para otorgar el puntaje de la implementación, se evaluó en qué grado los documentos disponibles efectivamente cumplen con las buenas prácticas de elaboración. Para cada documento, se promediaron las calificaciones de los criterios y, de ser necesario, el dato arrojado se convirtió a base 10 para poder ser comparado con las otras dimensiones de la MeTrOP.

Finalmente, para medir la dimensión de accesibilidad tanto en el aspecto de la normatividad como de la implementación, se contemplaron 13 criterios. Para cada uno de ellos, se tomaron en cuenta tres posibles respuestas: 'sí cumple' con puntuación de 1, 'cumple parcialmente' con puntuación de 0.5 y 'no cumple', con puntuación de 0. Exclusivamente en el caso del primer criterio de accesibilidad, hubo tres posibles respuestas: 'se publica la información en una plataforma' con valor de 2, 'se publica la información en un sitio web en Internet' con valor de 1, y 'no se publica en Internet' con valor de 0. Como en el caso de la dimensión de buenas prácticas, las calificaciones de los 13 criterios se promediaron para cada documento y este dato se convirtió a base 10 para fines de comparación.

#### ALCANCE DE LA METROP

Es importante recordar que la MeTrOP evalúa la información publicada de los proyectos de obra pública desarrollados en el marco de la Ley de Obras Públicas. De acuerdo con su artículo primero, dicha Ley regula la obra pública realizada por:

- Unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- Secretarías de Estado y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;

- La Procuraduría General de la República;
- Organismos descentralizados;
- Las empresas de participación estatal y fideicomisos en los que el Gobierno Federal sea fideicomitente;
- Las autoridades locales con cargo a recursos federales que no correspondan al Ramo 33.

La Métrica abarca entonces la obra construida con financiamiento del Gobierno Federal o con recursos federales, con excepción de los proyectos de inversión cuyas contrataciones se manejan al margen de la LOPSRM. Como se mencionó en la sección anterior, entre las excepciones resaltan las contrataciones del Ramo General 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios), las de las empresas productivas del Estado –Pemex y CFE–<sup>41</sup>, y las de administración directa –entre entidades paraestatales–.

Como lo adelantamos, la evaluación del aspecto de implementación de las obligaciones de transparencia presentes en esta Ley requirió en ocasiones la realización de muestras. Para ello, analizamos los proyectos de obra pública de 100 millones de pesos o más, que no pertenecieran a Pemex o CFE. En el caso de las adjudicaciones directas, se amplió la muestra a los proyectos de más de 30 millones. Para mayor información sobre la metodología de las muestras, es posible consultar el anexo titulado “Selección de muestras”.

### FUENTES WEB DE INFORMACIÓN DE LA METROP

Para la elaboración de la MeTrOP, se consultaron las siguientes páginas de internet, entre febrero y noviembre de 2015:

- dof.gob.mx
- www.transparenciapresupuestaria.gob.mx
- portaltransparencia.gob.mx
- www.asf.gob.mx

- www.asfdatos.gob.mx
- www.coneval.gob.mx
- compranet.funcionpublica.gob.mx
- sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones
- sites.google.com/site/cnetrupc/rupc
- sites.google.com/site/cnetpaaasop
- sites.google.com/site/cnetrupc/inconformidades
- www.sra.gob.mx
- www.shcp.gob.mx
- www.apartados.hacienda.gob.mx
- www.ppef.hacienda.gob.mx
- www.sagarpa.gob.mx
- www.sedena.gob.mx
- www.sep.gob.mx
- portal.salud.gob.mx
- www.sectur.gob.mx
- www.funcionpublica.gob.mx

Es importante precisar que estas páginas ya no se encuentran en funcionamiento, ya que el 3 de febrero de 2015 se publicó el Decreto por el que se establece la Ventanilla Única Nacional [VUN] para los trámites e información del Gobierno, cuyos objetivos incluyen agilizar trámites de la Administración Pública Federal e integrar la información de dependencias, entidades y empresas productivas del Estado en un sitio único. La Ventanilla empezó operaciones el 3 de agosto del mismo año a través de la página [www.gob.mx](http://www.gob.mx), como fue estipulado en el Decreto<sup>42</sup>. Para finales de 2015, se integraron todas las secretarías de estado a la plataforma de VUN, pero las autoridades informaron que la migración de información continuará hasta 2018.

En este trabajo, se asume que la información publicada antes de la creación de la VUN se encuentra en proceso de migración desde las páginas de las Secretarías ya desaparecidas. En cualquier caso, los hallazgos de este trabajo sirven como una línea de base, generada a partir de la información que estuvo disponible en los portales digitales de las dependencias entre febrero y noviembre de 2015 y que se espera migre a la VUN próximamente.

<sup>41</sup> Con salvedad de algunos proyectos de Pemex Corporativo que se refieren a construcción de edificios que sí se analizaron en MeTrOP.

<sup>42</sup> Gobierno de la República. *México Digital*. Consultada en [http://cidge.gob.mx/wp-content/uploads/2015/08/Presentacion-gobmx\\_2015.pdf](http://cidge.gob.mx/wp-content/uploads/2015/08/Presentacion-gobmx_2015.pdf).




## RESULTADOS DE LA METROP

La calificación general de la MeTrOP es 3.7 de 10 puntos. La dimensión de la transparencia con mayor calificación es la disponibilidad de información con 5.5 en el marco normativo y 5.4 en la implementación. La calificación en la dimensión de buenas prácticas de elaboración es de 2.7 tanto en marco normativo como en la implementación. Y la calificación de la accesibilidad es de 1.6 en el marco normativo y 4.2 en la implementación.

Lo anterior indica que, aunque poco más de la mitad de los documentos que deben ser públicos se encuentran disponibles, existen serias deficiencias en términos de buenas prácticas de elaboración y accesibilidad.




También destaca que en la dimensión de accesibilidad la calificación de la implementación triplica la del marco normativo, lo cual denota que es necesario regular las condiciones de accesibilidad a la información para que ésta pueda ser fácilmente consultada o analizada. Las condiciones de accesibilidad de la información no deben ser resultado de improvisaciones susceptibles de cambiar con cada administración. Es necesario generar una política pública institucionalizada y especializada en obra pública. La inexistencia de un marco normativo que garantice la accesibilidad de las plataformas que actualmente existen para proveer el acceso a la información en materia de inversión física ilustra la carencia de dicha política pública.

**Figura 21. Resultados de la MeTrOP por dimensión de la Transparencia y tipo de compromiso del Estado**

| <br>Disponibilidad |                | <br>Buenas Prácticas de elaboración |                | <br>Accesibilidad |                | Global |
|---|----------------|--|----------------|--|----------------|--------|
| Marco normativo   | Implementación | Marco normativo  | Implementación | Marco normativo  | Implementación | 3.7    |
| 5.5   | 5.4            | 2.8  | 2.7            | 1.6  | 4.2            |        |

# PRE-CONTRATACIÓN

**Figura 22. Calificaciones de Pre-contratación**

| <br><b>Disponibilidad</b> |                | <br><b>Buenas Prácticas de elaboración</b> |                | <br><b>Accesibilidad</b> |                | <b>Global</b> |
|--|----------------|---|----------------|---|----------------|---------------|
| Marco normativo  | Implementación | Marco normativo   | Implementación | Marco normativo   | Implementación |               |
| <b>5.3</b>   | <b>6.1</b>     | <b>1.6</b>  | <b>1.7</b>     | <b>1.3</b>  | <b>3.5</b>     | <b>3.3</b>    |

Como ya mencionamos, la **pre-contratación** es la fase de la inversión pública que abarca la identificación y caracterización de necesidades, la evaluación de alternativas para atenderlas, la factibilidad económica, técnica, legal y ambiental de los proyectos de obra pública, así como el diseño de los requisitos y procesos para su contratación.

La importancia de la fase de pre-contratación reside en que sienta las bases y los primeros incentivos para tener procesos eficientes e íntegros que aseguren que se construya la infraestructura pertinente y rentable para las necesidades de desarrollo de un país. Así, la falta de preparación o la preparación inadecuada de un proyecto de obra, ya sea de edificación o mantenimiento, puede provocar la construcción de **obras innecesarias, de baja rentabilidad económica y social y con problemas de factibilidad legal, técnica o económica, que terminarán por generar dificultades en la contratación y en la administración del contrato de obra.**

La fase de pre-contratación tiene una calificación global de 3.3, siendo ésta la más baja de las fases que se evaluaron con la MeTrOP.

A pesar de este resultado global, destaca que una buena cantidad de documentos de esta fase se encuentran publicados. Así, las calificaciones más altas para esta fase corresponden a la dimensión de disponibilidad de información, con 5.3 en el marco normativo y 6.1 en la implementación.

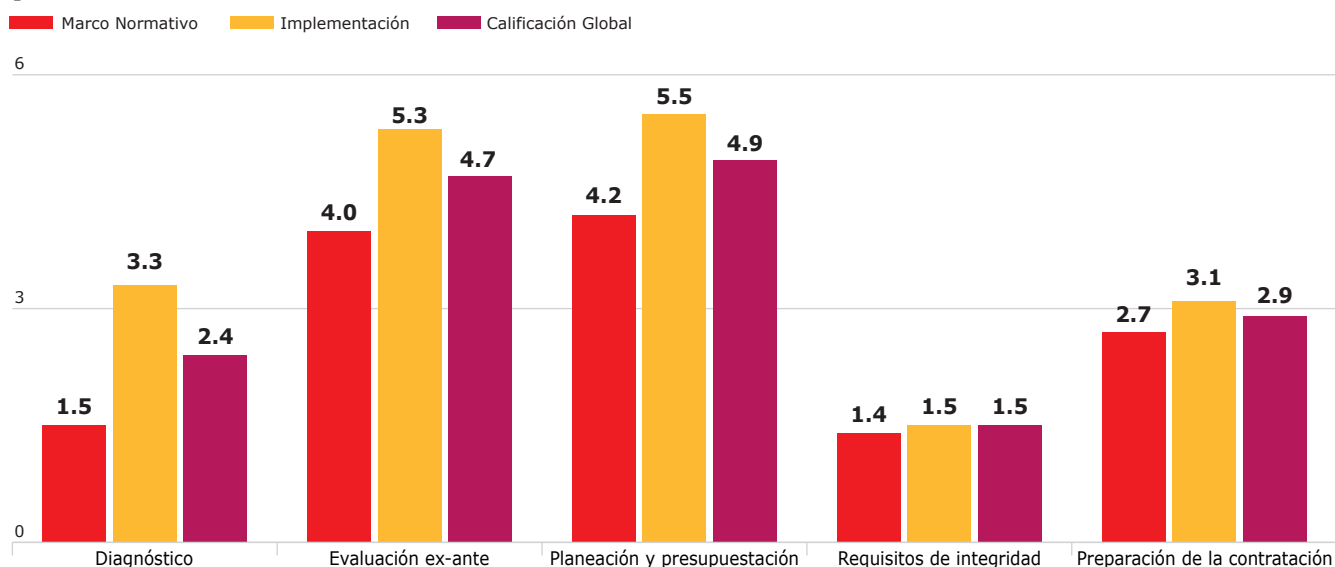
De hecho, esta fase cuenta con la calificación más alta en la dimensión de disponibilidad de información. Sin embargo, las calificaciones obtenidas en buenas prácticas son bajas (1.6 para marco normativo y 1.7 para implementación). Dichas calificaciones se deben a deficiencias importantes en la validez de los documentos de las subfases de diagnóstico y requisitos de integridad, que se explicarán más adelante.

Finalmente, los documentos de esta fase obtuvieron pocos puntos en la dimensión de accesibilidad (1.3 para marco normativo y 3.5 para implementación). Esto significa que en general, el marco normativo no regula las condiciones de accesibilidad, es decir, exige la publicación de los documentos, pero no toma en consideración las condiciones que facilitarían su consulta y análisis.

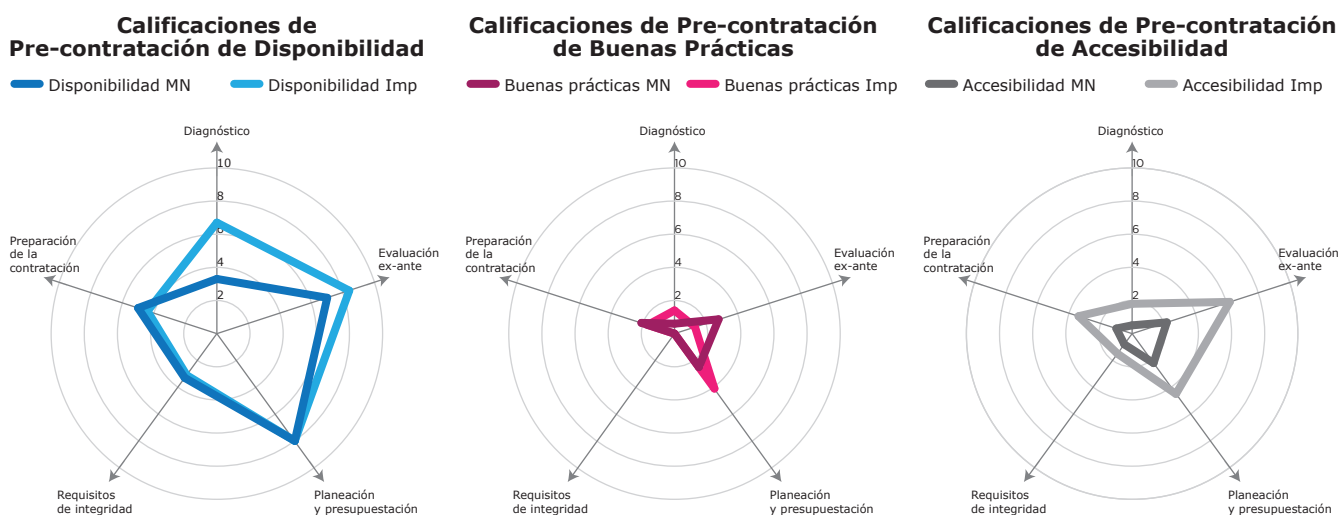
La fase de pre-contratación se divide en cinco subfases: 1) diagnóstico, 2) evaluación ex-ante, 3) planeación y presupuestación, 4) requisitos de integridad, 5) preparación de la contratación. La subfase con mayor calificación fue la de planeación y presupuestación (con 4.9 puntos), mientras que la subfase con peor resultado fue la de requisitos de integridad (con 1.5 puntos), en gran parte por la ausencia de transparencia y buenas prácticas que permitan asegurar la responsabilidad y la integridad en los procesos de preparación de la contratación de servicios de obra pública.

Afortunadamente, el marco normativo exige la publicación de la mayor parte de documentos de las subfases de evaluación ex-ante y de planeación y presupuestación, y es correctamente implementado.

**Figura 23. Calificación por compromiso institucional y subfase de la Pre-contratación**



**Figura 24. Calificación por dimensión de la transparencia, compromiso institucional y subfase de la Pre-contratación**



Así, la subfase de evaluación ex-ante obtuvo 7.7 puntos de calificación en la disponibilidad de información y la subfase de planeación y presupuestación 8 puntos. Además, en el caso de la subfase de evaluación ex-ante, se publica más información de la que establecen las obligaciones de transparencia.

### DIAGNÓSTICO

El diagnóstico es la subfase que consiste en la identificación y caracterización de las necesidades de infraestructura a nivel nacional y local. Esta etapa sirve para valorar el alcance y la utilidad de la infraestructura

nacional existente y evaluar las necesidades tanto de mantenimiento como de creación de nueva infraestructura.

### Riesgos y buenas prácticas

El diagnóstico de las necesidades de infraestructura es el documento con base en el cual se derivan los **planes de construcción** y por ende los programas de contratación pública. Para que el proceso de planeación sea **objetivo**, es necesario partir de diagnósticos también objetivos.

**Sin embargo, la OCDE y otras organizaciones especializadas advierten que la etapa del diagnóstico de necesidades de obra es especialmente proclive a la presión política de actores externos y grupos de interés en detrimento del interés público.** El Foro Económico Mundial identificó que algunas empresas contratistas **sobornan** a funcionarios públicos para que desarrollen proyectos cuya rentabilidad social no justifica su elaboración<sup>43</sup>.

La corrupción puede manifestarse a través de diversos formatos. Posiblemente el más conocido es el “moche”, aunque existen otros tipos de **sobornos**. **Por ejemplo se pueden realizar pagos indebidos a consultores especializados** para que éstos validen la supuesta viabilidad y rentabilidad de los proyectos (Foro Económico Mundial)<sup>44</sup>. Así, es frecuente que la autoridad tenga





injerencia en los resultados de los diagnósticos, incluso cuando las revisiones o análisis se realicen por un actor externo. También es posible obtener una evaluación favorable de ciertos proyectos mediante la contratación de “**consultorías amigables**”.

En esta subfase, también pueden presentarse **conflictos de interés** por parte de funcionarios públicos quienes, motivados por un beneficio personal, avalan **necesidades ficticias** que pretenden justificar la creación de determinados proyectos<sup>45</sup>.

Por todo lo anterior, la transparencia es relevante desde el momento en el que se analizan los **inventarios de infraestructura** y se identifican los problemas y necesidades que eventualmente se atenderán mediante el desarrollo de un proyecto o la contratación de algún servicio. La transparencia en esos análisis previos ayuda a promover que los proyectos se encaminen a resolver los problemas de interés público y por ende, sean obras factibles con contrataciones más competitivas, equitativas e íntegras.

Con este fin, los documentos relacionados deben publicarse proactivamente y su revisión o validación debe estar a cargo de un cuerpo que no sea contratado directamente por el área interesada en construir el proyecto. La OCDE recomienda la implementación de mecanismos de revisión o **validación externa independiente de los**

**Figura 25. Documentos evaluados en la subfase del “Diagnóstico”**

| ID | Nombre del documento recomendado por las buenas prácticas /<br>Nombre del documento evaluado  | Descripción   | Calificación<br> |
|----|---|---|---|
| A1 | <b>Diagnóstico de necesidades de infraestructura a nivel nacional</b><br>Diagnóstico del Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018) | Documento que debería indicar las necesidades de infraestructura del país de corto, mediano y largo plazo para todos los sectores. Este documento debería servir de base para preparar los programas nacionales de infraestructura.   |  <b>3.4</b>      |
| A2 | <b>Diagnóstico de necesidades de infraestructura a nivel regional</b><br>Diagnóstico de los Programas Regionales de Desarrollo (PRD)      | Documento que debería indicar las necesidades de infraestructura de distintas regiones del país de corto, mediano y largo plazo para todos los sectores. Este documento debería servir de base para preparar los programas regionales de infraestructura.                                       |  <b>3.4</b>      |
| A3 | <b>Diagnóstico de necesidades de infraestructura por sector</b><br>Diagnóstico de los Mecanismos de Planeación (MDP) de cada Secretaría   | Documento que debería incluir un análisis de corto, mediano y largo plazo sobre las necesidades de infraestructura de cada sector. Este documento debería servir de base para preparar los programas sectoriales de infraestructura (educación, salud, infraestructura logística, entre otros). |  <b>0.3</b>      |

<sup>43</sup> Foro Económico Mundial. 2015. *Building Foundations against Corruption Project. Partnering against Corruption Initiative in the Infrastructure Industry.*

<sup>44</sup> *Ibidem.*

<sup>45</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2009. *OECD Principles for Integrity in Public Procurement.*

**diagnósticos y necesidades identificadas.** Los perfiles de los miembros de los **cuerpos de revisión deberán ser multidisciplinarios y multisectoriales**, para desalentar la captura política del grupo.

Además, la OCDE recuerda que el diagnóstico debe ser una fase que se resuelva previamente a la elaboración, presentación y discusión de los programas de infraestructura.

### Disponibilidad

Es necesario recalcar que no existe un documento de diagnóstico que establezca las necesidades de infraestructura a nivel nacional. Sin embargo, este estudio tomó en cuenta que la normatividad exige la disponibilidad al público de un Plan Nacional de Infraestructura (PNI) y de Planes Regionales de Desarrollo (PRD), que deben incluir secciones con breves diagnósticos de la problemática que buscan atender, y encontró que éstos están efectivamente disponibles en internet.

Sin embargo, el marco normativo no establece la obligación de que el diagnóstico contenido en los Mecanismos de Planeación (MdPs), que constituyen los planes de infraestructura a nivel sector, se encuentre disponible al público y, consecuentemente, dichos documentos no se publican.

### Buenas prácticas de elaboración

Un problema importante de la elaboración de los diagnósticos de los planes de infraestructura es que no garantiza la independencia de la valoración de necesidades, como lo recomiendan las buenas prácticas internacionales. Éste es uno de los factores que más contribuyen a la baja calificación de la subfase diagnóstico. Los diagnósticos contenidos tanto en el Plan Nacional de Infraestructura (PNI) como en los Planes Regionales de Desarrollo (PRDs) **se estructuran como una justificación a los proyectos presentados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y no como un diagnóstico anterior e independiente.** Por otra parte, si bien, a diferencia de los planes regionales, el PNI es revisado por el Congreso, es decir, por un cuerpo independiente al poder Ejecutivo, lamentablemente éste no cuenta con un equipo técnico especializado para realizar esta revisión de manera realmente informada.

También se identificó que la valoración del documento de diagnóstico no se realiza de manera exclusiva y anterior a la planeación.

El diagnóstico incluido en el PNI 2014-2018 también tiene un alcance limitado. El PNI no abarca el análisis de los problemas y necesidades de todos los sectores<sup>46</sup>. Por otra parte, el Plan no demuestra haber tomado en cuenta los hallazgos de las evaluaciones de los proyectos de infraestructura anteriormente desarrollados, que podrían usarse como insumo en la elaboración de los diagnósticos.

Además, el alcance temporal del diagnóstico es insuficiente para tomar decisiones más informadas sobre la evolución de las necesidades de infraestructura en el tiempo. La planeación sexenal de la política pública evita que la identificación de necesidades se proyecte en el largo plazo. Dicha condición favorece que los intereses de una administración prevalezcan en detrimento de la atención de necesidades idealmente diagnosticadas con anterioridad e independientes del gobierno en turno. Además, dificulta la continuidad de los planes y desvirtúa la institucionalización de la política de infraestructura.

De hecho, la Ley de Planeación indica que los programas que se desprendan del PND (como el PNI, los PRDs y los MdPs) tendrán una vigencia que “no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor” (Art.22). Consecuentemente, en la práctica, los diagnósticos del PNI y los PRDs no tienen provisiones para el largo plazo.

### Accesibilidad

Finalmente, los documentos de diagnóstico no son tan accesibles como podrían. Aunque son fáciles de encontrar (en menos de cinco clics) en internet, no se encuentran publicados en un sitio integrado, sino que se encuentran dispersos en distintas páginas en internet. No se publican en una plataforma que permita organizarlos de acuerdo con distintos criterios o identificarlos con un motor de búsqueda. Tampoco se organizan en bases de datos que faciliten el análisis de la información que contienen. En gran parte, esto se debe a que el marco normativo sólo exige publicar los documentos y no contiene disposiciones que obliguen a publicar los documentos en condiciones que faciliten su consulta y análisis.

<sup>46</sup> No incluye las necesidades de infraestructura del sector de la educación, del gubernamental, de desarrollo rural, ni de la defensa y marina nacionales.

**Figura 26. Calificaciones de la subfase Diagnóstico**

| GLOBAL<br><b>2.4</b>                       |                 |            | Principales factores que influyeron en la calificación  |
|--|-----------------|------------|---|
| <br><b>Disponibilidad</b>                  | Marco Normativo | <b>3.3</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se estipula la publicación del PNI y los PRDs con diagnóstico.</li> <li> No se estipula la publicación de los MdPs.</li> </ul>  |
|  | Implementación  | <b>6.7</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se publican el PNI y los PRDs con diagnósticos.</li> <li> No se publican los MdPs.</li> </ul>   |
| <br><b>Buenas Prácticas de Elaboración</b> | Marco Normativo | <b>0.6</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se estipula que los MdPs tengan una perspectiva de mediano y largo plazos.</li> <li> No se estipula que el PNI se elabore con independencia técnica, ni que abarque a todos los sectores. Además, se estipula que el PNI y los PRDs tengan una planeación sexenal, por lo que no tienen perspectiva de largo plazo.</li> </ul>                          |
|  | Implementación  | <b>1.4</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li> El Congreso de la Unión revisa el PNI y algunos ciudadanos revisan los PRDs, lo que funciona como una validación externa (aunque no técnica).</li> <li> El PNI no es revisado por un cuerpo técnico. Además, no abarca todos los sectores. Y en el PNI y los PRDs la planeación es sexenal, por lo que no tienen perspectiva de largo plazo.</li> </ul> |
| <br><b>Accesibilidad</b>                   | Marco Normativo | <b>0.5</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se establece la publicación en internet del PNI y los PRDs con un diagnóstico.</li> <li> Sólo se obliga la publicación en internet del PNI y los PRDs; no se regulan los demás criterios de accesibilidad*.</li> </ul>  |
|  | Implementación  | <b>1.8</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li> El PNI y los PRDs se publican en internet y están disponibles en menos de cinco clics.</li> <li> El PNI y los PRDs sólo cumplen con dos criterios de accesibilidad: publicación en internet y que están disponibles en menos de cinco clics.</li> </ul>   |

\* Criterios no regulados: Se estipula que la información se encuentre integrada en un solo sitio; se estipula que se pueda encontrar la información mediante un motor de búsqueda; se estipula que la información se presente con clasificaciones en función del monto; del impacto; del tipo de proyecto; del sector; de la ubicación geográfica; se estipula que la información se presente en formatos pre-establecidos; se estipula que la información se presente en un formato electrónico que facilite su análisis (Excel, Word o PDF con buscador habilitado); se estipula que los datos se presenten en una base de datos descargable; se estipula que estén disponibles todas las versiones públicas y es posible identificar las modificaciones.

**EVALUACIÓN EX-ANTE**

La evaluación ex-ante es la subfase en la que se plantean y estudian las posibles soluciones a los problemas y necesidades identificados en el diagnóstico, pero ya conceptualizados como proyectos.

Las alternativas de proyectos se evalúan a partir de un documento de análisis costo-beneficio, el cual es uno de los documentos revisados en esta subfase, que incluye también los documentos de los estudios de factibilidad técnica, legal y ambiental, así como la información del registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión (en adelante Cartera de Inversión) publicada en el portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Riesgos y buenas prácticas**

**La evaluación ex-ante es importante porque permite identificar los proyectos factibles desde el punto**

**de vista técnico, económico-financiero, legal, ambiental** para el desarrollo de la infraestructura del país. Lamentablemente un análisis de una muestra de proyectos de obra pública realizado por la ASF encontró que éstos presentaban importantes **retrasos y sobrecostos**, que se debían principalmente a problemas en los estudios previos de factibilidad que se analizan en esta etapa<sup>47</sup>.

De acuerdo con la OCDE, deben existir **mecanismos para valorar la factibilidad de los proyectos y seleccionar las alternativas de forma independiente. Significa que las evaluaciones no deben estar sesgadas por motivaciones políticas o por intereses privados.** En este sentido, es recomendable que la contratación de los expertos encargados de tales evaluaciones se realice mediante terceros, como instituciones de carácter independiente, evitando que sean las propias dependencias, interesadas en los resultados de estas evaluaciones, las que efectúen los pagos o administren directamente los contratos con dichos expertos.

En esta etapa, la misma OCDE también hace hincapié en que es **conveniente poner a disposición del público y de otras instancias públicas o autoridades un banco o una cartera que recoja los proyectos de inversión** que resultaron factibles, en el sentido técnico, económico-financiero, ambiental, y legal. Además de abonar a la rendición de cuentas, publicar un inventario de proyectos susceptibles de ser financiados con recursos públicos también es útil para evitar que se desarrollen y financien proyectos duplicados y así potenciar sinergias entre los gobiernos a lo largo del país en el desarrollo de la infraestructura.






El **alcance de este banco de proyectos** debe ser amplio y reflejar la información de los proyectos en todas las fases de la inversión y obra pública. Así, de acuerdo con la CEPAL, este banco de proyectos debe incluir los proyectos de infraestructura a nivel nacional, publicar los estudios de factibilidad y las evaluaciones de cada proyecto, así como la información sobre su avance físico y financiero. Los proyectos deben clasificarse de

acuerdo con el tipo de obra que se generará (obra nueva, remodelación, sustitución o deposición), con el tamaño de su presupuesto e impacto esperado, su nivel de rentabilidad, su localización geográfica exacta, además de que la información debe incluir material visual como fotos y/o video de la obra, entre otros.

### Disponibilidad

**Uno de los aspectos que más contribuyen a que esta dimensión obtenga una calificación mayor al promedio de la Métrica es que los documentos de evaluación ex-ante generalmente se encuentran disponibles al público.** No obstante, la normatividad sólo obliga la disponibilidad de los análisis de factibilidad económica completos (Análisis Costo-Beneficio, ACBs). Es decir, la calificación podría ser mayor aún si la ley exigiera la publicación íntegra de los estudios de factibilidad técnica, legal y ambiental. Por otra parte, las obligaciones de publicación se implementan en la mayoría de los casos. Se encontró efectivamente publicado 94 por ciento de los

**Figura 27. Documentos evaluados en la subfase de Evaluación ex-ante**

| ID | Nombre del documento recomendado por las buenas prácticas / Descripción  |   | Calificación  |
|----|--|---|---|
|    | Nombre del documento evaluado  |   |   |
| A4 | <b>Análisis de factibilidad económica.</b><br>Análisis de factibilidad económica <sup>48</sup>                                       | Documento que debería analizar la viabilidad socioeconómica de un proyecto. En este documento se tendría que considerar la inversión que implican los proyectos así como las ganancias esperadas o, en caso de que sean difíciles de calcular, la rentabilidad de distintas alternativas. |  5.5 |
| A5 | <b>Análisis de factibilidad técnica.</b><br>Análisis de factibilidad técnica <sup>49</sup>   | Documento que debería analizar y valorar la viabilidad técnica de un proyecto, considerando aspectos como la ingeniería básica extendida, la ingeniería de detalle, la mecánica de suelos, la planeación urbana, entre otros factores.  |  3.9 |
| A6 | <b>Análisis de factibilidad legal.</b><br>Análisis de factibilidad legal <sup>50</sup>   | Documento que debería valorar y hacer constar que el proyecto en cuestión cumple con todos los requisitos legales aplicables, como, por ejemplo, el derecho de vía.   |  3.1 |
| A7 | <b>Análisis de factibilidad ambiental.</b><br>Análisis de factibilidad ambiental <sup>51</sup>                                       | Documento que debería analizar el impacto ambiental esperado del proyecto para que sea valorado y dictaminado por la instancia responsable de protección al medio ambiente, conforme a los estándares ambientales establecidos en la normatividad.  |  4   |
| A8 | <b>Banco de programas y proyectos de inversión.</b><br>Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de Transparencia presupuestaria | Plataforma que debería contener información sobre el universo de proyectos de inversión en infraestructura socioeconómicamente rentables y su información básica como la ubicación, el monto invertido por año y los indicadores de rentabilidad del proyecto, entre otros.               |  6.8 |

<sup>48</sup> Análisis Costo-Beneficio y Análisis Costo-Eficiencia.

<sup>49</sup> Resúmenes de factibilidad técnica.

<sup>50</sup> Revisaron los resúmenes de factibilidad legal.

<sup>51</sup> Resúmenes de factibilidad ambiental.

análisis de factibilidad económica<sup>52</sup>, 75 por ciento de los documentos de factibilidad técnica y 76 por ciento de los de factibilidad legal y ambiental.

Por otra parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria obliga la **publicación de la Cartera de Inversión**. Hasta recientemente, sólo se publicaba una plataforma en la página web de la SHCP llamada Registro de Cartera de Inversión, la cual era diseñada para uso interno del gobierno y no era amigable para el público. Sin embargo, en 2014 se creó el portal de Transparencia Presupuestaria que está concebido como una herramienta de transparencia que permite un acercamiento ciudadano a los programas y proyectos de la Cartera de Inversión.

### Buenas prácticas de elaboración

Por su parte, la calificación de la dimensión “Buenas prácticas de elaboración” es la menor de toda la subfase, en gran parte porque **no se garantiza la independencia en la elaboración ni en la validación de los análisis de factibilidad**.

Es importante señalar que la normatividad sí obliga a que los estudios de factibilidad económica, técnica y ambiental cuenten con un dictamen para validar ciertos proyectos<sup>53</sup>, pero no necesariamente todos los proyectos de magnitud y alcance relevante. Además, estos dictámenes no son públicos y no se asegura la independencia de los expertos que los realizan, ya que son contratados directamente por funcionarios de las áreas que buscan desarrollar el proyecto<sup>54</sup>.

Así, los ACBs cuentan con un diagnóstico técnico de las necesidades, pero éste **no es independiente**, ya que es gestionado por las dependencias encargadas del proyecto de inversión. Tampoco existen estudios independientes para valorar costos, beneficios y riesgos de los proyectos (estilo **business case**)<sup>55</sup>. Sin embargo, es positivo que 84 por ciento de los ACBs cuentan

con un **análisis de corto, mediano y largo plazo** y 74 por ciento también cuenta con **indicadores de seguimiento**, a pesar de que la norma no lo obliga.

El Registro de Cartera de Inversión está obligado a contar con datos básicos de los proyectos y cumple con la mayoría de ellos en la práctica, aunque con limitaciones. Por ejemplo, cuenta con **indicadores de socio-rentabilidad**<sup>56</sup>, pero no se exige que se presenten de modo accesible. Sin embargo, el principal problema del Registro de Cartera de Inversión es lo limitado de su alcance, ya que sólo aplica a los **proyectos federales**, lo que deja fuera a los proyectos a nivel regional, estatal y local. No se sugiere con esto que debería centralizarse su planeación, sino que debería existir coordinación para que la información de los proyectos a nivel local se integre a esta plataforma, siguiendo los mismos estándares de publicación.

### Accesibilidad

Esta subfase alcanzó la mejor puntuación de **accesibilidad** de la fase de pre-contratación, ya que la mayoría de los documentos relativos a esta subfase se encuentran en la **página web de Transparencia Presupuestaria**, la cual es de uso amigable. En efecto, dicha plataforma cuenta con motor de búsqueda y con categorías por tipo de proyecto, sector y ubicación geográfica, lo que facilita la búsqueda de información. Además, permite descargar una base de datos de la Cartera de Inversión con datos básicos de los proyectos.

Sin embargo, el formato en el que publica los estudios de factibilidad no cumple con siete criterios de accesibilidad. Por otra parte, la calificación es menor a lo que podría ser porque varias condiciones de la accesibilidad de los documentos de factibilidad **no se encuentran reguladas en el marco normativo, por lo que no existe garantía de su permanencia**. En cambio, la publicación de datos de la Cartera de Inversión sí está normada en el Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos, donde se precisan estándares mínimos para la accesibilidad de los datos gubernamentales<sup>57</sup>.

<sup>52</sup> Los datos se refieren a proyectos de inversión de más de 100 millones de pesos. Véase anexo metodológico de “Selección de muestras”.

<sup>53</sup> Se establece la obligación para los proyectos 1) de largo plazo, 2) infraestructura energética, hidráulica por más de 150 millones y 3) de transporte por más de 500 millones de pesos.























<sup>54</sup> La normatividad estipula que dichos expertos serán contratados por las propias dependencias o por el Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómicas de Proyectos (CEPEP) que depende en última instancia de la SHCP. Así, la relación laboral de los expertos se dará con el Poder Ejecutivo, que es el mismo que solicita el análisis de factibilidad que éstos deben evaluar.

<sup>55</sup> Los estudios de business case analizan una necesidad específica y proponen una ruta de solución. El valor de este análisis es que permite verificar si la solución encontrada coincide con el proyecto propuesto para evitar sesgos en la conformación de la agenda de proyectos de infraestructura. Los ACBs únicamente analizan las condiciones del proyecto propuesto.

<sup>56</sup> Valor Presente Neto (VPN), la Tasa Interna de Retorno (TIR), el Costo Anual Equivalente (CAE) y, en su caso, la Tasa de Rendimiento Inmediata (TRI).

<sup>57</sup> Los estándares mínimos son que los datos gubernamentales deben ser gratuitos, no discriminatorios, de libre uso, legibles por máquinas, integrales, con la mayor desagregación posible, oportunos y permanentes. Para mayor información consultar la sección de metodología y el Anexo sobre “Datos abiertos”.

**Figura 28. Calificaciones de la subfase Evaluación ex-ante**

| GLOBAL<br>4.7  |  |   | Principales factores que influyeron en la calificación |
|--|--|--|--|
| <br>Disponibilidad                  | Marco Normativo  7.0  | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se obliga la publicación de los ACBs completos y de la Cartera de Inversión.</li> <li> Sólo se obliga la publicación de los resúmenes de los otros estudios de factibilidad (técnica, legal y ambiental).</li> </ul>   |  |
|  | Implementación  8.4   | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se publica 94% de los ACBs y la Cartera de Inversión.</li> <li> Se publica 75% de los resúmenes de estudios de factibilidad técnica, legal y ambiental.</li> </ul>   |  |
| <br>Buenas Prácticas de Elaboración | Marco Normativo  2.8  | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se obliga la elaboración de Dictámenes de los estudios de factibilidad técnica y ambiental.</li> <li> No se obliga a que haya una validación (o dictamen) de la factibilidad legal.</li> </ul>   |  |
|  | Implementación  1.3   | <ul style="list-style-type: none"> <li> Los ACBs cuentan con diagnóstico, análisis técnico (aunque no independiente), análisis de corto, mediano y largo plazos e indicadores de seguimiento.</li> <li> No se publican los dictámenes de los estudios de factibilidad técnica, legal, ni ambiental.</li> </ul>   |  |
| <br>Accesibilidad                   | Marco Normativo  2.2  | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se establece que la Cartera de Inversión debe cumplir con criterios de información integrada, motor de búsqueda, categorías de monto, tipo, sector y ubicación, bases de datos y publicación de modificaciones (Datos abiertos).</li> <li> Sólo se obliga la publicación en internet de los estudios de factibilidad, no se regulan los demás criterios de accesibilidad.</li> </ul> |  |
|  | Implementación  6.2 | <ul style="list-style-type: none"> <li> Los documentos se publican en la Plataforma de Transparencia Presupuestaria (que cumple con casi todos los criterios para la Cartera de Inversión).</li> <li> Los estudios de factibilidad no cumplen con siete criterios de accesibilidad.</li> </ul>  |  |

### PLANEACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

La subfase de planeación y presupuestación es donde se establece el orden de prioridad con el cual las obras recibirán los recursos públicos y se garantiza la disponibilidad de su financiamiento. Esta subfase, debe permitir identificar las mejores alternativas de inversión mediante criterios de ponderación que generen un proceso de selección de proyectos objetivo y consistente.

#### Riesgos y buenas prácticas

Durante la planeación y presupuestación, se seleccionan los proyectos **prioritarios de un país, es decir aquellos en los que se invertirán los recursos públicos. Sin mecanismos de transparencia en esta etapa, es imposible saber si los criterios de selección de proyectos son objetivos y si los proyectos seleccionados efectivamente corresponden a la mejor decisión posible, dada la cantidad de recursos disponibles.**






Los Estados deben hacer ejercicios de **planeación estratégica** para identificar sus metas de desarrollo integral y regional. Para ello, deben tener la obligación de contar con una lista clara de las prioridades de inversión a nivel nacional y mecanismos para garantizar que los planes sectoriales y regionales reflejan dichas prioridades. Además, la inversión debe estar orientada a resultados, es decir, estar diseñada en concordancia con las metas de desarrollo federales y locales, y contemplar indicadores que permitan medir sus avances<sup>58</sup>. Adicionalmente, es importante que tome en cuenta las necesidades de mantenimiento de la infraestructura existente y no sólo la construcción de obra nueva.

Finalmente, debe existir **coordinación intersectorial** para reforzar la estrategia de inversión. Esto permite que los proyectos de inversión se seleccionen tomando en cuenta las posibles **complementariedades y sinergias** entre sectores que pueden desprenderse de su ejecución<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2013. *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

**Figura 29. Documentos evaluados en la subfase de Planeación y presupuestación**

| ID  | Nombre del documento recomendado por las buenas prácticas / Descripción  |   | Calificación  |
|-----|--|---|---|
|     | Nombre del documento evaluado  |   |   |
| A9  | <b>Programa Nacional de Infraestructura.</b><br>Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)   | Programa que debería plantear la estrategia de desarrollo de infraestructura. Este documento debería incluir un plan de corto, mediano y largo plazo del desarrollo de infraestructura conforme a las necesidades definidas en los diagnósticos, así como los costos y las fuentes de financiamiento.   |  5.3 |
| A10 | <b>Programas Regionales de Infraestructura.</b><br>Programas Regionales de Desarrollo (PRD).   | Programa que debería plantear la estrategia de desarrollo de infraestructura a nivel zona o región. El programa debería profundizar en los objetivos del programa nacional de infraestructura conforme a las características específicas de cada región, así como detallar los costos y las fuentes de financiamiento de los distintos proyectos que implique la estrategia.  |  5.1 |
| A11 | <b>Programa Sectorial de Infraestructura.</b><br>Mecanismos de Planeación de cada Secretaría (MDP).  | Programa que debería plantear la estrategia de desarrollo, actualización y mantenimiento por sector en el corto, mediano y largo plazo. Los proyectos que pretenden llevarse a cabo conforme a los objetivos, estrategias y prioridades establecidas en estos programas deberán incluir información sobre su costo y financiamiento. Los proyectos programados deberían contar con un puntaje que indique su nivel de factibilidad y pertinencia. |  0.6 |
| A12 | <b>Informe de selección de proyectos de inversión propuestos</b><br>Informe de selección de proyectos de inversión propuestos (PPEF) <sup>60</sup> | Informe que debería contener la lista de programas y proyectos de inversión propuestos para recibir financiamiento, conforme a diferentes criterios de rentabilidad social y económica, así como las justificaciones de su inclusión.   |  6.7 |
| A13 | <b>Informe de selección de proyectos de inversión aprobados</b><br>Informe de selección de proyectos de inversión aprobados (PEF) <sup>61</sup>    | Informe que debería contener la lista de los programas y proyectos de inversión aprobados para recibir financiamiento en un año fiscal determinado, así como las justificaciones que expliquen por qué se les otorgan recursos.   |  6.7 |

### Disponibilidad

La disponibilidad al público de casi todos los documentos de planeación y presupuestación (Plan Nacional de Infraestructura (PNI), los Planes Regionales de Desarrollo (PRD) y las listas de proyectos de inversión propuestos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)) está establecida en la legislación y esta obligación se implementa efectivamente. **La calificación no fue mayor porque no se obliga a que se publiquen los Mecanismos de Planeación (MDP),** que son los documentos que contienen la planeación de los proyectos de infraestructura a nivel sectorial.

Además, es importante señalar que los documentos de planeación no integran la información financiera

que sustente sus proyecciones, es decir, la planeación no se encuentra integrada con la presupuestación. La información sobre los recursos que se utilizarán en la obra pública solamente se desagrega en los planes anuales (PPEF y PEF). Otro aspecto relevante es que los Planes Regionales de Desarrollo no son planes de infraestructura per se, aunque incluyen varios elementos sobre el tema.

### Buenas prácticas de implementación

Tanto el PNI, como los PRD presentan varios problemas para alcanzar los estándares internacionales de buenas prácticas. Los principales problemas son que: 1) tanto el PNI como el PRD carecen de **una perspectiva de largo plazo**, ya que la planeación de las políticas públicas es sexenal; 2) la normatividad exige que cuenten con

<sup>60</sup> Tomo VII u VIII de los programas y proyectos de inversión propuestos en el PPEF.

<sup>61</sup> Tomo VII u VIII de los programas y proyectos de inversión aprobados en el PEF.

indicadores cuantificables de la ejecución de los planes, pero en la práctica los **indicadores no son útiles para medir el avance de las metas planteadas**<sup>62</sup>; y 3) la información publicada no permite valorar los montos de inversión que se asignan a obra nueva o a mantenimiento, remodelación o sustitución de obra existente.

**También existe opacidad en los mecanismos que el gobierno emplea para definir cómo prioriza los proyectos que serán financiados con recursos públicos** (lo que oficialmente se conoce como prelación de proyectos). Esta información es importante, puesto que existe un gran universo de proyectos socioeconómicamente rentables que se encuentran en la Cartera de Inversión (8 mil 876). Sin embargo, no todos pueden ser financiados el mismo año (4 mil 073 fueron aprobados para 2015), por lo que es necesario priorizar los proyectos para distribuir los recursos.

**Específicamente, la legislación no obliga al Gobierno Federal a que explique en el PPEF la selección de proyectos de inversión que serán sometidos al proceso de aprobación presupuestaria. Tampoco obliga a la Cámara de Diputados a que justifique en**

**el PEF la selección de aquellos proyectos a los que aprobó presupuesto.** El artículo 74 de la Constitución indica que la Cámara de Diputados debe aprobar el PEF a partir de un examen y discusión, pero no existe obligación de publicar los razonamientos de dicha examinación.

En ninguno de los dos procesos se contempla el uso de un **sistema de calificación** de los proyectos de inversión que permita valorarlos con mayor objetividad y que se reduzca la posibilidad de discrecionalidad.

### Accesibilidad

Por lo general, la normatividad sólo obliga que los documentos de planeación y presupuestación estén disponibles al público, pero no establece criterios para su publicación, lo que afectó negativamente su calificación de accesibilidad. En algunos casos, se especifica el sitio web donde deberán publicarse. Así, los PRD están integrados en la página web de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), pero no sucede lo mismo con los PNI, ya que los planes anteriores al vigente (2014-2018) están dispersos en distintos sitios web.

**Figura 30. Calificaciones de la subfase Planeación y presupuestación**

| GLOBAL<br>4.9                       |                      |   | Principales factores que influyeron en la calificación |
|-------------------------------------|----------------------|---|--|
| <br>Disponibilidad                  | Marco Normativo  8.0 | Se establece la publicación del PNI, de los PRDs, del PPEF y del PEF.<br>No se establece la publicación de los MdPs.  |  |
|                                     | Implementación  8.0  | Se publican el PNI, los PRDs, el PPEF y el PEF.<br>No se publican los MdPs.   |  |
| <br>Buenas Prácticas de Elaboración | Marco Normativo  2.5 | Se establece la publicación de indicadores de seguimiento en los PRDs y los MdPs; existe una distinción entre obra nueva y obra de mantenimiento en los MdPs.<br>No se establece la prelación objetiva para el PPEF, ni para el PEF; ni la publicación de los datos del responsable del proyecto, entre otros datos básicos de los proyectos. |  |
|                                     | Implementación  4.1  | En el PNI, se considera el mediano plazo, se publican indicadores de seguimiento, se indican las fuentes de financiamiento y existe una distinción entre obra nueva y obra de mantenimiento.<br>No se publicaron los MdPs.  |  |
| <br>Accesibilidad                   | Marco Normativo  2.2 | El Decreto de Datos Abiertos regula la integración, el formato accesible, las bases de datos y la publicación de modificaciones para el PEF y el PPEF.<br>No se establece la publicación de los MdPs.   |  |
|                                     | Implementación  4.5  | El PEF y el PPEF no cumplen con dos criterios de accesibilidad: la clasificación por tipo de impacto y el registro de modificación de archivos.<br>No se publicaron los MdPs en internet.   |  |

<sup>62</sup> Por ejemplo, en el sector salud del PNI, se utiliza el indicador de número de camas por cada mil habitantes para describir la situación de infraestructura clínica y hospitalaria. Sin embargo, para medir el avance en este sector, no se utiliza este mismo indicador, sino la tasa de crecimiento de camas, sin tomar en cuenta el crecimiento poblacional.

Con respecto a la implementación de accesibilidad, se observó la misma situación que en el resto de las subfases: se hizo un esfuerzo mayor a lo que la norma obliga a hacer.

Así, aunque en la página web de la SHCP las listas de proyectos del PEF y PPEF se encuentran en formato PDF y se requieren muchos clics para acceder a ellas, en la página de Transparencia Presupuestaria, éstas se publican como bases de datos descargables, lo que aumenta los puntos de implementación de la accesibilidad.

### REQUISITOS DE INTEGRIDAD

La subfase de los requisitos de integridad es donde se establecen los principios a partir de los cuales deben operar los procedimientos de contratación de servicios de obra pública. Por una parte, se procura que desde la planeación de la contratación exista certeza sobre la integridad de funcionarios y contratistas que participan en estos procedimientos. Por otra parte, se busca que las responsabilidades de los funcionarios encargados





de estos procedimientos se asignen claramente para que sea posible fincarlas adecuadamente en caso de irregularidades.

### Riesgos y buenas prácticas

**Es necesario establecer requisitos de integridad** para evitar que los procedimientos de contratación de obra pública respondan a intereses particulares (por ejemplo, él de un contratista) o políticos e impidan una sana y justa competencia. Es decir, durante esta fase, se deben tomar las precauciones necesarias para blindar la contratación y garantizar que ésta siempre busque las mejores condiciones para el Estado.

Se debe asegurar que los funcionarios encargados de la contratación conozcan los requisitos de transparencia en términos del uso y publicación de la información de los distintos procesos. También deben saber cómo enfrentar situaciones de conflicto de interés y conocer los posibles riesgos para la integridad de los procesos. Para ello, debe existir una **instrucción formal sobre los procesos** de contratación para el personal que

**Figura 31. Documentos evaluados en la subfase de Requisitos de integridad**

| ID   | Nombre del documento recomendado por las buenas prácticas / Descripción   |  | Calificación   |
|------|---|--|--|
|      | Nombre del documento evaluado   |  |  |
| A14  | <b>Registro de certificación para funcionarios en temas de integridad</b><br>Registro de certificación para funcionarios en temas de integridad <sup>63</sup>   | Base de datos que debería contener los datos de los funcionarios que han pasado por un proceso de certificación y han mostrado sus competencias en el entendimiento y aplicación de las buenas prácticas y políticas de integridad.  |  <b>2.9</b> |
| A15a | <b>Declaración de intereses privados de funcionarios encargados de los procesos de obra pública y de las empresas participantes</b><br>Declaración de intereses privados de funcionarios encargados de los procesos de obra pública | Declaración de servidores públicos y de empresas participantes en un procedimiento de contratación que debería indicar si existen intereses personales, familiares o de negocios que puedan afectar el desarrollo imparcial del procedimiento y, en el caso del funcionario, que afecten el desempeño de su empleo, cargo, comisión o participación en el mismo. |  <b>0</b>   |
| A15b | <b>Cláusula de integridad de proveedores</b><br>Declaraciones de integridad de proveedores  | Cláusula de responsabilidad mediante la cual los posibles contratistas se deberían comprometer a abstenerse de adoptar conductas que induzcan o alteren las evaluaciones de las proposiciones o el resultado del procedimiento realizado por los servidores públicos de la dependencia o entidad en cuestión.  |  <b>0</b>   |
| A16  | <b>Organigrama oficial de los proyectos</b><br>Organigrama oficial de los proyectos <sup>64</sup>   | Esquema de organización de una dependencia o entidad que debería indicar los nombres, cargos, jerarquía y funciones de los servidores públicos responsables de la planeación, contratación, ejecución y operación de un programa o proyecto de inversión.  |  <b>3.7</b> |

<sup>63</sup> Indicadores del Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

<sup>64</sup> Diagramas de responsabilidades dentro del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

se involucra en ellos, el cual debe ser regularmente evaluado<sup>65</sup>.

Para lograr procesos íntegros, es particularmente importante que **los funcionarios que se encargan de la selección de los contratistas, así como los entes privados que participan en los procedimientos de contratación, presenten sus declaraciones de intereses, patrimoniales y fiscales, y que éstas sean públicas**<sup>66</sup>.

Adicionalmente, la OCDE y el FMI recomiendan que se definan claramente las responsabilidades de los funcionarios encargados de los procedimientos de contratación<sup>67</sup>. Para ello, se deben distribuir las responsabilidades entre los distintos niveles de autoridad, dejando a los más altos mandos la toma de decisiones que implique asumir mayores riesgos y represente montos de inversión más altos. Asimismo, la OCDE advierte la necesidad de cuidar el perfil de los puestos que son especialmente susceptibles a riesgos de corrupción, para enfrentar adecuadamente ese contexto<sup>68</sup>.

### Disponibilidad

A pesar de su importancia en la prevención de la corrupción, **la subfase de requisitos de integridad obtuvo las calificaciones más bajas de la fase de pre-contratación. Contrario a las buenas prácticas, ni la declaración de intereses de los funcionarios, ni la de los proveedores son públicas, lo cual afectó negativamente la calificación asignada a esta subfase.** La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (Artículo 8, f.XXII) determina que los funcionarios deben excusarse en caso de conflicto de interés, pero no establece que deban someter, ni mucho menos publicar, una declaración de intereses, ni patrimoniales y fiscales, ni una versión resumen de dichas declaraciones. Por otra parte, el artículo 31 de la LOPSRM indica que, en las convocatorias de licitación pública, se debe exigir a los participantes que presenten una declaración de integridad, pero no exige su publicación.

**Tampoco se cuenta con un sistema de certificación para funcionarios en temas de integridad, a pesar de constituir una buena práctica que promueve que los funcionarios se encuentren debidamente capacitados y preparados para desempeñar su**

**función en un contexto proclive a la corrupción.**

La normatividad sí establece la obligación de publicar un Código de Conducta, así como indicadores de cumplimiento del mismo, pero en la práctica, las evaluaciones disponibles únicamente presentan la percepción de los funcionarios con respecto a ciertos valores de integridad y su conocimiento del Código de Conducta. Así, los esfuerzos existentes por asegurar la integridad de los funcionarios no pueden catalogarse como un sistema de certificación a la altura del reto.

Finalmente, **no se obliga que esté disponible al público un organigrama oficial del equipo encargado de administrar el proyecto o contrato.** Sin embargo, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas establece que se deben publicar los diagramas de flujo con las responsabilidades de los distintos funcionarios involucrados en cada parte del proceso de los proyectos de inversión (contratación, ejecución y evaluación). Dichos diagramas de flujo se hacen públicos, pero se refieren genéricamente a las "áreas responsables", de modo que persiste el problema de la falta de definición de las responsabilidades, pues este instrumento no permite conocer los cargos y nombres de las personas sobre las que éstas recaen. Esto le resta claridad a las obligaciones de los funcionarios y baja el nivel de efectividad de la medida.

### Buenas prácticas de elaboración

La calificación de esta dimensión fue de cero porque la MeTrOP considera como buena práctica que las declaraciones de intereses, patrimoniales y fiscales sean verificadas por una instancia independiente. Sin embargo, en México, esta buena práctica no está regulada, ni se lleva a cabo.

### Accesibilidad

La subfase obtuvo una baja calificación en la dimensión de accesibilidad principalmente porque cuenta con poca información accesible: sólo se publicó en internet un documento similar al Organigrama de proyectos y algunas evaluaciones del Código de Conducta. Sin embargo, **resalta positivamente que los diagramas de flujo del Manual de Obra Pública** se publican en formatos preestablecidos en una página de internet a cargo de la SFP.

<sup>65</sup> OCDE. 2013. Op. Cit.

<sup>66</sup> OCDE. 2013. Op. Cit.

<sup>67</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI). 2007. Code of Good Practices on Fiscal Transparency.

<sup>68</sup> OCDE. 2009. Op. Cit.

**Figura 32. Calificaciones de la subfase Requisitos de integridad**

| GLOBAL<br><b>1.5</b>                       |                            |   | Principales factores que influyeron en la calificación |
|--|----------------------------|---|--|
| <br><b>Disponibilidad</b>                  | Marco Normativo <b>3.3</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se establece la publicación del Código de Conducta y del Manual de Obra Pública.</li> <li>- No se establece la publicación de las declaraciones de intereses de los funcionarios, ni de los contratistas.</li> </ul>                           |  |
|  | Implementación <b>3.1</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se publica el Manual de Obra Pública con diagramas de flujo.</li> <li>- No se publican las declaraciones de intereses de los funcionarios, ni de los contratistas. Sólo se encontraron 5 de 12 evaluaciones del Código de Conducta.</li> </ul> |  |
| <br><b>Buenas Prácticas de Elaboración</b> | Marco Normativo <b>0</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ No hubo factores que contribuyeran a la calificación.</li> <li>- No se establece que las declaraciones de intereses, patrimoniales y fiscales se verifiquen.</li> </ul>  |  |
|  | Implementación <b>0</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ No hubo factores que contribuyeran a la calificación.</li> <li>- Las declaraciones de intereses, patrimoniales y fiscales no se verifican.</li> </ul>  |  |
| <br><b>Accesibilidad</b>                   | Marco Normativo <b>0.8</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se establece la publicación del Manual de Obra Pública en internet (en el Diario Oficial de la Federación, DOF).</li> <li>- No se establece la publicación de las declaraciones de intereses, patrimoniales y fiscales.</li> </ul>             |  |
|  | Implementación <b>1.5</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se publica el Manual de Obra Pública en internet (en el DOF) con formatos pre-establecidos que facilitan su análisis.</li> <li>- Las declaraciones de intereses, patrimoniales y fiscales no se publican en internet.</li> </ul>               |  |

**PREPARACIÓN DE LA CONTRATACIÓN**

La subfase de preparación de la contratación corresponde al momento en el que se escoge la forma de contratación de cada proyecto de obra pública. En esta subfase, es necesario que se establezcan criterios precisos e invariables para que los procedimientos de contratación no se elijan de forma casuística y así se evite que los resultados de la contratación estén sesgados. Para ello, en la preparación de la contratación se debe favorecer el uso de procedimientos competitivos. Es decir, las licitaciones públicas abiertas deben prevalecer sobre las invitaciones restringidas y, desde luego, sobre las adjudicaciones directas. Además, se deben exigir mayores medidas de transparencia para los procesos restringidos o no competitivos.

**Riesgos y buenas prácticas**

**La selección del procedimiento de contratación es una de las tareas más proclives a la corrupción durante el desarrollo de proyectos de infraestructura.** Una forma de combatir este riesgo

es la transparencia. La publicación de información sobre los criterios que se utilizan para seleccionar un procedimiento de contratación es fundamental para que los procesos competitivos sean la regla y que el uso de procesos no competitivos se restrinja a casos excepcionales, y legítimos<sup>69</sup>.

Cada país suele contar con un **programa de contrataciones** públicas, que comprende la cartera de contrataciones que implica cada proyecto de infraestructura por edificarse, de acuerdo con sus características y duración. Debe ser una herramienta útil que provea a todos los contratistas interesados la misma información sobre las contrataciones venideras al mismo tiempo, lo que promueve el acceso equitativo a la información relativa a las próximas contrataciones.

La transparencia es indispensable para **asegurar que la información del programa anual de contrataciones llegue a todos los posibles proveedores.** Una buena práctica en algunos países consiste en que los sistemas de información sobre los procesos de construcción de infraestructura pública están vinculados entre sí,

<sup>69</sup> En Estados Unidos, por ejemplo, de acuerdo con la Ley de Competencia en las Contrataciones (CICA por sus siglas en inglés), las causas por las que es legítimo utilizar un proceso de adjudicación directa son tres: (1) cuando hay un sólo proveedor para atender el desarrollo de la obra en cuestión, (2) cuando se trata de emergencias, y 3) cuando se trata de montos muy pequeños, donde puede ser más caro operar el proceso competitivo que la contratación por medio de adjudicación directa, incluso tomando en cuenta la potencial pérdida de eficiencia asociada con esta última.

lo que permite un mejor seguimiento y control de los proyectos<sup>70</sup>.

**Por otra parte, para los casos que no utilizan procesos competitivos, algunos países prevén un documento llamado “Dictamen de excepción a un procedimiento competitivo o licitación pública” de publicación automática, junto con las investigaciones de mercado y demás documentos que justifican esta decisión.** Dicho dictamen debe ser autorizado por funcionarios con un rango medio o superior, en función del nivel de riesgo<sup>71</sup>. De esta manera, la responsabilidad del ejercicio del dinero público no se diluye.

Además, en Estados Unidos existe una figura llamada **“Defensor de la competencia”**, una especie de Ombudsman de **la competencia en los procedimientos**. Tiene la facultad de revisar la documentación que sustenta los procesos de contratación y puede cuestionar las decisiones. Además, **tiene la obligación de preparar un informe que entrega al Congreso sobre el nivel de competencia que observó en los procesos de contratación**<sup>72</sup>.

Asimismo, se recomienda contar con sistemas de inteligencia de mercados y bases de datos de proveedores para analizar sistemáticamente el mercado y los precios de los servicios y materiales relacionados con la obra pública. En efecto, las **investigaciones de mercado** en materia de infraestructura que estudian la oferta de los insumos y bienes de la industria de la construcción son fundamentales para programar las distintas contrataciones de una obra. Tales investigaciones también son necesarias para definir los parámetros de precios que indicarán si una contratación se encuentra en un rango de costo adecuado o no<sup>73</sup>.

Otra herramienta útil para evitar la discrecionalidad en la evaluación de perfiles en las propuestas son los

La relevancia de la preparación de la contratación quedó manifiesta con el sonado fracaso del proyecto de Tren de Alta Velocidad que se planeaba construir para conectar la Ciudad de México con Querétaro. La mayor fuente de inconformidad ante este proyecto se debió a que se estableció una cantidad de tiempo insuficiente para que los posibles contratistas presentaran propuestas. Se asignaron 60 días para presentar proposiciones, a pesar de que varios de los licitantes hicieron saber que un proyecto de tal magnitud requería un plazo de al menos 180 días para hacerlo. La definición de tiempos poco razonables fue posible porque no existen parámetros y estándares adecuados para el diseño de convocatorias a licitaciones públicas.

**sistemas de precalificación**, que acrediten que los contratistas efectivamente cumplen con los requisitos mínimos legales y administrativos que les permitan ser proveedores. La evaluación del historial de cumplimiento de los contratistas previa al lanzamiento de la convocatoria o invitación es una práctica recurrente a nivel internacional, aunque su uso no está exento de controversias<sup>74</sup>.

Hong Kong utiliza ampliamente el sistema de precalificación. Este gobierno generalmente utiliza procesos de invitación restringida y sólo invita a empresas previamente aprobadas a los procesos de licitación, dependiendo de las calificaciones de las empresas que estén registradas en su sistema de pre-calificación y de la dificultad del proyecto en cuestión. Esto permite atenuar la asimetría de información entre áreas contratantes y empresas contratistas. Sin embargo, debe utilizarse con mucho cuidado, ya que puede generar barreras de entrada para las empresas nuevas, por lo que se debe tomar en cuenta este problema y diseñar mecanismos para que se promueva la mayor competencia posible.

<sup>70</sup> Daniel E. Perroti y Mariana Vera Rueda, “Avances y retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina”, *Gestión Pública* (Núm. 83, 2015).

<sup>71</sup> Así sucede en Estados Unidos, gracias a las disposiciones de CICA.

<sup>72</sup> Manuel, 2009, Op. Cit.

<sup>73</sup> Ponencia de COFECE en Foro del Senado: “Análisis a la Minuta de la Ley de Obras Públicas”, 22 de abril de 2015. Consultado en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_urbano/eventos/docs/ponencia2\\_220415.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_urbano/eventos/docs/ponencia2_220415.pdf).

<sup>74</sup> Existen distintas posturas entre órganos regulatorios, think tanks y las organizaciones de la industria de la construcción respecto a los sistemas de precalificación. Por un lado, estos sistemas facilitan la identificación de empresas confiables. El sistema de pre-calificación puede registrar desde datos administrativos básicos hasta el grado de cualificaciones técnicas de un conjunto de empresas. Asimismo, es fácil distinguir las empresas que tienen experiencia en ciertos temas de las que no, pues el desempeño de las mismas en contratos anteriores está calificado. Contar de antemano con dicha información permite a los gobiernos hacer una pre-selección de contratistas confiables que ejecutarán adecuadamente sus obras, así como volver más eficientes y rápidos los procedimientos de contratación. Hong Kong utiliza dicho sistema. Sin embargo, los sistemas de pre-calificación pueden constituir, en la práctica, barreras a la entrada en el sector de la construcción. Ésta es la postura que sostiene la Comisión de Competencia Económica en México, pues efectivamente puede ocurrir que en las contrataciones se sobreestime a las empresas que cuentan con más experiencia y se dejen al margen a las nuevas empresas. Por lo tanto, México Evalúa considera que un sistema de pre-calificación que integre los aspectos administrativos básicos puede abonar a la eficiencia de los procesos sin representar una posible barrera a la entrada.

**Figura 33. Documentos evaluados en la subfase de preparación de la contratación**

| ID  | Nombre del documento recomendado por las buenas prácticas / Descripción   |  | Calificación |
|-----|---|--|--------------|
|     | Nombre del documento evaluado   |  |              |
| A17 | <b>Investigación de mercado</b><br>Investigación de mercado   | Informe del proceso en el que se recabe y analice información de las características y estructura del mercado de una obra pública. Dicha información permitiría determinar elementos como la tendencia de la oferta y demanda de los principales insumos, los rangos de precios correspondientes a partir de los cuales sería posible determinar la aceptabilidad de los mismos y el presupuesto de las obras, la existencia de contratistas a nivel nacional o internacional, y las condiciones de contratación de los mismos. También debería permitir una verificación de la existencia de bienes, arrendamientos o servicios, de proveedores a nivel nacional o internacional y del precio estimado basado en la información que se obtenga de organismos públicos o privados, de fabricantes de bienes o prestadores del servicio, o una combinación de dichas fuentes de información. Debería consistir en un análisis, por parte de la unidad contratante, que identifique, para un proyecto en particular, qué proveedores potenciales existen a nivel nacional o internacional, así como sus capacidades, experiencia previa y demás datos que permitan tener información previa a la realización del concurso. | 0            |
| A18 | <b>Guía para selección de procedimientos de contratación</b><br>Guía para selección de procedimientos de contratación <sup>75</sup>                 | Documento que debería indicar a los servidores públicos de qué modo y por qué motivos se debe seleccionar un procedimiento de contratación determinado, conforme a las características específicas de cada programa o proyecto de inversión como el monto o impacto.   | 5.6          |
| A19 | <b>Base de datos de contratistas</b><br>Registro Único de Contratistas para la Administración Pública Federal (RUC)                                 | Base de datos que debería registrar los constructores y contratistas que han prestado servicios al Gobierno Federal y almacenar información sobre su experiencia, capacidad financiera, especialidad de construcción y confiabilidad.  | 4.9          |
| A20 | <b>Programa de contrataciones de obra pública</b><br>Programa Anual de Obra Pública (PAOP)  | Plan anual por medio del cual se deberían proyectar las contrataciones de obra pública y servicios relacionados con las mismas que realizarán las dependencias y entidades, indicando montos estimados, proyección trimestral de desembolso y tipo de procedimiento de contratación. Debería desplegar la colección de contratos asociados a cada uno de los proyectos. Los proyectos deberían clasificarse en función del tipo de infraestructura que constituirá (trenes, puentes, edificios) de modo que los contratistas interesados puedan encontrar fácilmente la información por tipo de obra. También debería incluir un apartado especial para los proyectos multianuales de modo que se programen las contrataciones para varios años.   | 5.2          |
| A21 | <b>Justificación de excepción a los procedimientos competitivos</b><br>Escrito con justificación para la excepción a la licitación pública          | Documento firmado por los funcionarios de nivel pertinente al monto y riesgo del proyecto que debería hacer constar por qué la excepción a los procedimientos competitivos constituye la mejor alternativa en términos de las condiciones de adquisición para el Estado.   | 4.4          |
| A22 | <b>Dictamen de aprobación de la justificación de excepción a los procedimientos competitivos</b><br>Dictámenes de excepción a la licitación pública | Documento que debería analizar y validar legalmente la procedencia de la excepción a los procedimientos competitivos. Debería ser aprobado por funcionarios de rango alto, en función del monto y riesgo del proyecto.   | 0.3          |
| A23 | <b>Informe mensual de excepciones a la licitación pública</b><br>Informe mensual de excepciones a la licitación pública <sup>76</sup>               | Informe relativo a los procedimientos de contratación iniciados durante el mes anterior que hayan sido exceptuados de la licitación pública, especificando montos y tipo de proyecto.  | 0            |

75 Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

76 El informe mensual de excepciones a la licitación pública de los Órganos Internos de Control de las dependencias o entidades estipulado en el art. 41 de la LOPSRM.

## Disponibilidad

La disponibilidad al público de documentos de la subfase de Preparación de la contratación presentó algunos avances que abonan a la buena preparación de las contrataciones, pues se publican el Programa Anual de Obra Pública (PAOP) y el Registro Único Público de Contratistas<sup>77</sup>, pero se encontraron deficiencias en la transparencia de los documentos de los procedimientos no competitivos, en particular el Dictamen de Excepción a la licitación, cuya publicación no está prevista en la legislación, a pesar de que así lo recomiendan las buenas prácticas internacionales. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) obliga a la publicación de las justificaciones de las adjudicaciones directas y de los nombres de los responsables de autorizarlas<sup>78</sup>, pero dichas obligaciones no han sido implementadas. Por otra parte, aún no se obliga la publicación de los dictámenes que validen dichos procesos, ni de informes mensuales que recopilen la cantidad y los montos de los procedimientos de invitación restringida efectuados. Lo anterior tiene como consecuencia que la selección de los procesos restringidos sea la parte más opaca de la preparación de la contratación.

Además, tampoco está establecida en la normatividad la obligación de publicar las investigaciones de mercado, por lo que se encontró que sólo se publicaron 2.63 por ciento de éstas<sup>79</sup>. Otro documento que contribuiría a mejorar la preparación de las contrataciones es la guía para la selección de procedimientos. No existe tal documento, aunque sí uno similar; el Manual de Obra Pública<sup>80</sup>, el cual debe publicarse y sí se encontró publicado.

## Buenas prácticas de elaboración

Se identificaron dos problemas en el PAOP que evitan que sea una herramienta efectiva para promover el acceso equitativo a la información de las contrataciones: 1) El PAOP se puede modificar continuamente (y de hecho así sucede) y los documentos modificados dejan de estar disponibles y 2) no se hace explícita la relación entre el programa y las metas nacionales, por lo que no se puede comprobar si están alineados.

Otro aspecto que contribuyó a la baja calificación de esta dimensión fue que el registro de contratistas no incluye información de contratistas potenciales, sino de contratistas

que ya han trabajado con el gobierno, y tampoco permite identificar a los principales actores de las empresas interesadas en proveer servicios de obra pública. No cuenta con un sistema de puntaje para conocer su desempeño. Es decir, el registro no contiene información que permita comparar a los proveedores. Tampoco permite evitar que una misma empresa se registre más de una vez con el propósito de evadir sanciones. Estos problemas provienen de un marco normativo que es omiso en la materia.

Por su parte, el Manual de Obra Pública, que cumple la función de Guía para seleccionar procesos de contratación, presenta deficiencias, ya que no cuenta con tabuladores que indiquen el tipo de procedimiento de contratación y el tiempo necesario para presentar proposiciones en función de la complejidad de las obras e incluso de su costo. Lo anterior sería necesario para promover una correspondencia entre el tipo de procedimiento de contratación, el valor de la obra y sus riesgos asociados. Sin embargo, la normatividad (LOPSRM) sí establece que deben incluirse en las convocatorias los criterios de evaluación de propuestas y señala una relación entre el valor de los contratos y los procedimientos de contratación elegidos. Estos dos últimos puntos van acorde con las buenas prácticas internacionales.

## Accesibilidad

La normatividad sólo establece la obligación de publicar algunos de los documentos de preparación de la contratación y, en algunos casos, el sitio web donde deberán publicarse, pero no regula las condiciones de accesibilidad de éstos, para facilitar su consulta y el análisis de la información. El hecho de que varios documentos de la preparación de la contratación no se publiquen en internet (documentos de excepción a la licitación e investigación de mercado) afectó a la baja la calificación de la accesibilidad de esta subfase. Sin embargo, contribuyó a elevar esta calificación el hecho de que el Plan Anual de Obra Pública y el Registro de Contratistas se encontraron fácilmente (en menos de cinco clics) y aparecen como bases de datos descargables con formatos pre-establecidos. Igualmente positivo es que el Manual de Obra Pública se encuentra sencillamente y cuenta con motor de búsqueda, formatos preestablecidos, categorías por sector y ubicación geográfica.

<sup>77</sup> Registro Único de Contratistas para la Administración Pública Federal (RUC).

<sup>78</sup> Sin embargo, no se establece que las justificaciones para exceptuar la licitación deban ser validadas por funcionarios de rango medio o superior, ni que se consulten especialistas en competencia o que existan criterios para desincentivar el uso de procesos restringidos. En este sentido, se necesitan implementar controles que monitoreen y regulen el uso de las excepciones a la licitación pública.

<sup>79</sup> Porcentaje sobre las adjudicaciones directas de más de 30 millones. Para mayor detalle, véase anexo metodológico de "Selección de muestras".

<sup>80</sup> Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

**Figura 34. Calificaciones de la subfase Preparación de la contratación**

| GLOBAL<br>2.9                              |                      |   | Principales factores que influyeron en la calificación |
|--|----------------------|---|--|
| <br><b>Disponibilidad</b>                  | Marco Normativo  5.0 | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se establece la publicación del RUC, del PAOP y de la Justificación de la excepción a la licitación.</li> <li>- No se establece la publicación de la Investigación de mercado, del Dictamen de excepción a la licitación, ni del Informe de excepciones a la licitación.</li> </ul>  |  |
|  | Implementación  4.4  | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se publica la guía de contrataciones*, el RUC y el PAOP.</li> <li>- No se publica el Dictamen de excepción a la licitación, ni el Informe de excepciones a la licitación. Sólo se encontraron publicadas una Justificación de excepción a la licitación y una Investigación de mercado.</li> </ul>   |  |
| <br><b>Buenas Prácticas de Elaboración</b> | Marco Normativo  2.1 | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se establece que la Justificación de excepción a la licitación debe incluir la descripción de la obra, el motivo de la excepción, la garantía de eficiencia, la descripción de la investigación de mercado y la lista de interesados.</li> <li>- No se prevé que la investigación de mercado recopile información de proveedores potenciales para contar con esta información en contrataciones futuras. No se exige que el Informe de excepciones a la licitación contenga datos básicos de las excepciones, como el número de excepciones concedidas en el periodo.</li> </ul> |  |
|  | Implementación  1.7  | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ La Justificación de la excepción a la licitación sigue buenas prácticas (descripción de la obra, motivo de la excepción, garantía de eficiencia, descripción de investigación de mercado y lista de interesados). El Manual de Obras Públicas fija límites monetarios a la adjudicación directa y exige incluir los criterios de evaluación en las convocatorias.</li> <li>- No se publican la Investigación de mercado, los Dictámenes de excepción a la licitación, ni el Informe de excepciones a la licitación.</li> </ul>   |  |
| <br><b>Accesibilidad</b>                   | Marco Normativo  1.0 | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se establece la publicación del Manual de Obras Públicas en formatos preestablecidos y con registro de modificaciones (en el archivo del Anexo 9 del PEF).</li> <li>- No se establece la publicación de la investigación de mercado, los Dictámenes de excepción a la licitación o el Informe de excepciones a la licitación.</li> </ul>   |  |
|  | Implementación  3.4  | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ La Guía de procedimientos (constituida por el Manual de Obras Públicas y el Anexo 9 PEF)**, así como el PAOP sólo incumplen cuatro criterios de accesibilidad***.</li> <li>- No se publican en internet la investigación de mercado, los Dictámenes de excepción a la licitación, ni el Informe de excepciones a la licitación.</li> </ul>   |  |




\* Esta guía consiste en el Manual de OP y el Anexo 9 del PEF, el cual contiene los montos máximos para adjudicar contratos de manera directa por dependencia y entidad.

\*\* Criterios incumplidos: La información se presenta con clasificaciones en función del monto; del impacto; del tipo de proyecto; los datos se presentan en una base de datos descargable.

\*\*\* Criterios incumplidos: La información se encuentra integrada en un solo sitio; se puede encontrar la información mediante un motor de búsqueda; la información se presenta con clasificaciones en función del impacto; del tipo de proyecto.

# CONTRATACIÓN

**Figura 35. Calificaciones de Contratación**

| <br>Disponibilidad |                | <br>Buenas Prácticas de elaboración |                | <br>Accesibilidad |                | Global |
|---|----------------|--|----------------|--|----------------|--------|
| Marco normativo   | Implementación | Marco normativo  | Implementación | Marco normativo  | Implementación | 4.1    |
| 5.7   | 5.1            | 3.2  | 3.2            | 2.0  | 5.5            |        |

Esta fase cubre el procedimiento de contratación, desde que se invita a los contratistas a participar en un procedimiento, hasta la entrada en vigor del contrato y, en su caso, el proceso de impugnación.

Preservar las condiciones de competencia, promoviendo el trato imparcial y la evaluación objetiva de proposiciones, es el aspecto más importante a cuidar durante la contratación.

La buena gobernanza de la contratación es indispensable para lograr el objetivo de elegir la mejor solución precio-calidad para que el Estado resuelva un problema o atienda una necesidad específica de interés público.

La fase de contratación obtuvo una calificación global de 4.1 puntos, siendo así la fase con mayor transparencia de las evaluadas en la MeTrOP. Al igual que en la fase de Pre-contratación, la disponibilidad de la información fue la dimensión de la transparencia mejor evaluada en la Contratación, con una calificación de 5.4. La contratación también destacó por obtener la calificación más alta en el ámbito de la implementación de la accesibilidad (5.5). Sin embargo, al igual que en las otras fases, en esta dimensión de la transparencia, la mayoría de las cualidades que se detectaron a la hora de la implementación no están reguladas en el marco normativo, por lo que en este ámbito únicamente se alcanzó una calificación de 2.0.

La dimensión de buenas prácticas de elaboración también obtuvo los valores más altos en comparación con las otras dos fases (3.2 en marco normativo y en implementación), aunque éstos son bajos en

comparación con la mejor calificación posible, que es de diez puntos en la MeTrOP.

La fase de contratación se integra por seis subfases: 1) convocatorias, 2) evaluación y análisis de proposiciones, 3) fallo, 4) impugnación de fallos, 5) retroalimentación de la contratación, y 6) contratos. La subfase con mayor calificación fue la de fallo (con 5.4 puntos) y la peor rankeada fue la subfase de impugnación de fallos (con 2.7 puntos).

## CONVOCATORIAS

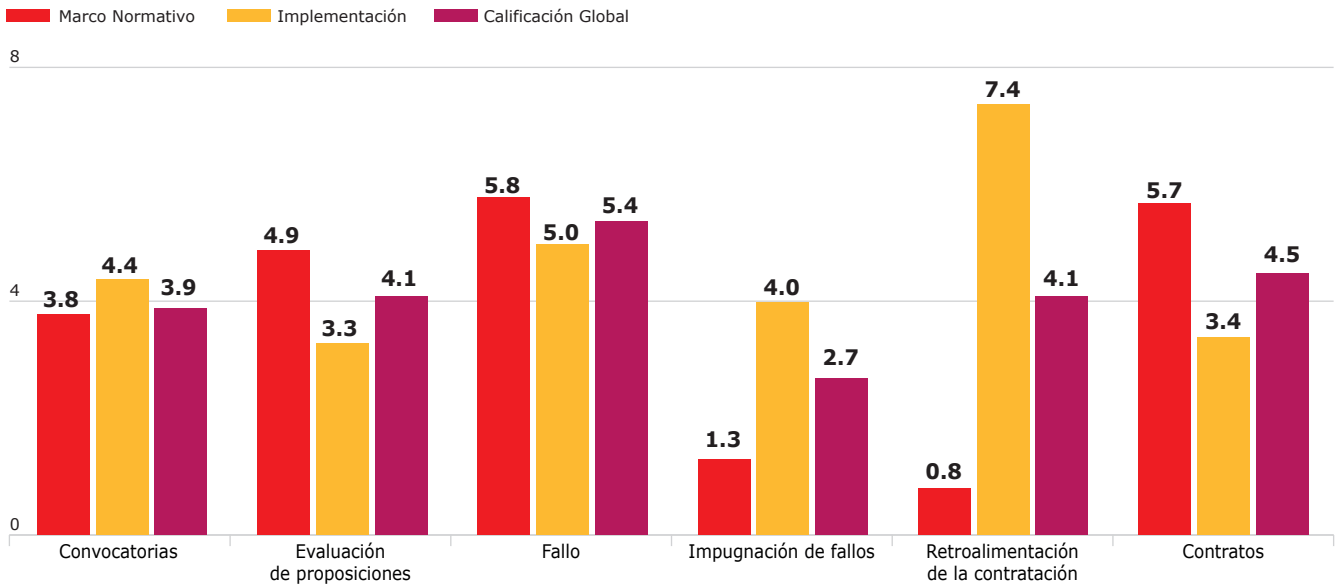
Las convocatorias marcan el inicio de la fase de contratación. Consisten en hacer del conocimiento de los potenciales contratistas las bases de contratación, que contienen las especificaciones del proyecto necesarias para que elaboren sus proposiciones.

## Riesgos y buenas prácticas

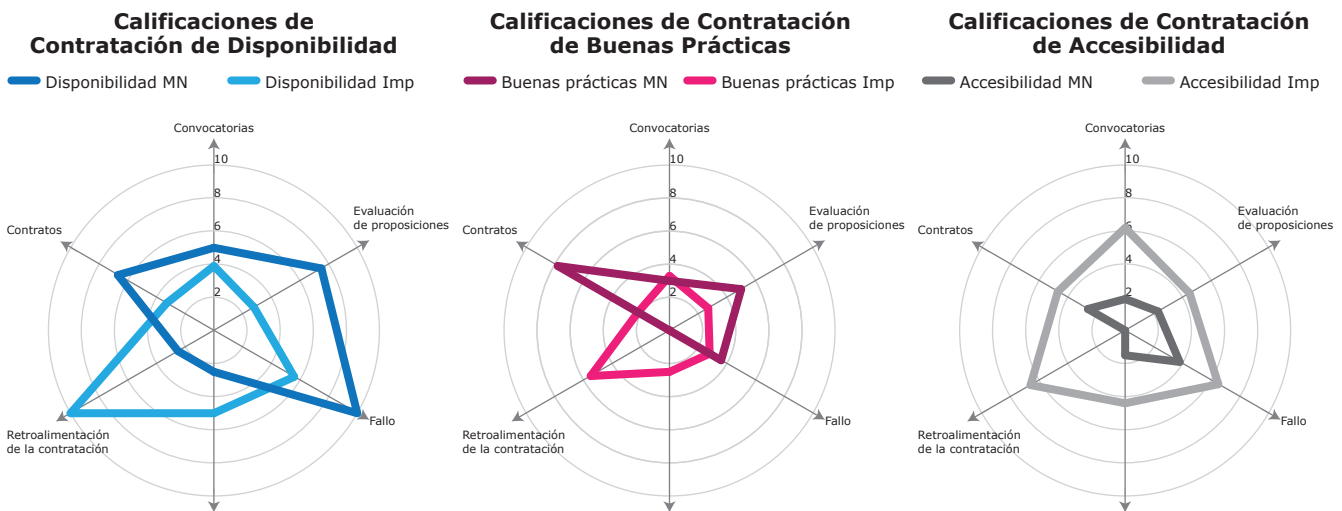
Como es el caso a lo largo del procedimiento de contratación, durante la subfase de convocatorias, puede darse el caso de un contratista otorgue un **soborno o dádiva para verse favorecido. Un riesgo adicional es la colusión entre contratistas**, que da pie a la simulación del proceso de competencia. Con el fin de implementar controles que desalienten dichas prácticas, la OCDE sugiere que las convocatorias establezcan que la colusión es un comportamiento inaceptable y que expliquen algunas de las formas de colusión y las sanciones respectivas.

Por otro lado, **la unidad compradora puede compartir información de forma asimétrica o inequitativa**

**Figura 36. Calificación por compromiso institucional y subfase de la Contratación**








**Figura 37. Calificación por dimensión de la transparencia, compromiso institucional y subfase de la Contratación**



para dirigir el resultado del concurso, o bien puede sesgar el mismo concurso para beneficiar a alguna empresa en particular. También existe el riesgo de que imponga **criterios de evaluación discriminatorios** o hechos a modo para imponer condiciones que inhiban la competencia –como la definición de tiempos poco razonables para presentar proposiciones para proyectos de grandes dimensiones o técnicamente complejos–.

La conducción de procedimientos genera incentivos para realizar proyectos fundados en necesidades ficticias o con costos inflados. Para evitar estas situaciones, **la OCDE hace hincapié en la imparcialidad con la que las unidades compradoras deben atender a los contratistas interesados en participar en los procedimientos y formular los criterios de evaluación incluidos en las convocatorias.** Primero, recomienda el uso de herramientas

**Figura 38. Documentos evaluados en la subfase de convocatorias**

| ID | Nombre del documento recomendado por las buenas prácticas /   | Descripción   | Calificación   |
|----|---|---|--|
|    | Nombre del documento evaluado   |   |             |
| B1 | <b>Convocatorias de procedimientos competitivos</b><br>Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres            | Documento en el que se incluya la invitación a participar en el procedimiento de contratación, que describa los requisitos de participación, las especificaciones del proyecto, así como las fechas relevantes de la contratación, la ejecución y finalización del proyecto.                      |  <b>7.4</b> |
| B2 | <b>Invitación a contratistas de procedimientos no competitivos</b><br>Solicitud de proposición de las adjudicaciones directas | Invitación que debería emitir la unidad administrativa a cargo de llevar a cabo un procedimiento no competitivo para solicitarle a un posible contratista que envíe una proposición de proyecto en una fecha determinada.   |  <b>1.3</b> |
| B3 | <b>Bases de contratación de procedimientos no competitivos</b><br>Bases de contratación de las adjudicaciones directas        | Conjunto de documentos y de especificaciones que deberían explicar el procedimiento de contratación y que deberían describir los requisitos que necesitan contener las proposiciones de los proyectos.  |  <b>2</b>   |
| B4 | <b>Acta de dudas y respuestas de proveedores</b><br>Actas de juntas de aclaraciones   | Documento en el que se debería hacer constar la reseña detallada de la junta en la que se plantean las preguntas realizadas por los contratistas así como las respuestas dadas. Debería tener valor legal una vez que haya sido firmado por todas las personas que hayan intervenido en la junta. |  <b>4.9</b> |

tecnológicas efectivas para divulgar la información del procedimiento de contratación y darle máxima publicidad.<sup>81</sup> En cuanto a los criterios de evaluación, una buena práctica consiste en que más de un funcionario o área se encargue de su elaboración e, incluso, que especialistas externos e independientes, u otras autoridades, den su opinión sobre los mismos, al menos en los proyectos más relevantes<sup>82</sup>. La OCDE también recomienda conducir revisiones para confirmar las respuestas de los proveedores sobre su participación en los concursos y contactar a los que no participaron<sup>83</sup>. Asimismo, según la OCDE, los procedimientos de contratación menos competitivos deben contar con mayor nivel de rendición de cuentas<sup>84</sup>.

### Disponibilidad

El aspecto que más favoreció la calificación de la dimensión de disponibilidad de la información fue que la legislación establece la obligación de publicar las Convocatorias de los procedimientos competitivos, de las licitaciones e invitaciones a cuando menos tres personas, y que dicha obligación se implementa

en la práctica. Se encontró publicado **98 por ciento de las Convocatorias de los procedimientos de contratación competitivos, junto con sus Bases de contratación.**

No es posible conocer la cantidad de juntas de aclaración que se han realizado en un proceso de contratación antes de la emisión del fallo, por lo que no es posible verificar si se publican todas las Actas de juntas de aclaración, como lo prevé la legislación. Para la muestra estudiada, sólo se pudo constatar que 21 por ciento de los procedimientos competitivos publicó todas sus Actas de juntas de aclaración<sup>85</sup>. Adicionalmente, 99 por ciento de los procedimientos competitivos publicó al menos un acta de sus juntas de aclaraciones en CompraNet<sup>86</sup>.

Por su parte, el elemento que más afectó la calificación de esta dimensión es la falta de transparencia efectiva de los documentos de la adjudicación directa. Sólo en 13.2 por ciento de las adjudicaciones directas se publicó en CompraNet la Solicitud de proposición. Igualmente, sólo en 23.6 por ciento de las mismas se publicaron las Bases de contratación en CompraNet.

<sup>81</sup> OCDE. 2013. Op. Cit.

<sup>82</sup> OCDE. 2009. Op. Cit.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup>

<sup>85</sup> Esto, en parte, se pudo comprobar en los fallos que se publicaron, los cuales representaron únicamente 40 por ciento de los procesos analizados en la muestra.

<sup>86</sup> CompraNet no indica en los Detalles del Procedimiento cuántas juntas de aclaración se dieron por proceso de contratación, de tal forma que esta herramienta no permite saber si se publicaron o no el total de actas correspondientes a estas juntas.

Esto es así, pese a que los lineamientos de CompraNet obligan la publicación de la información de este tipo de procedimientos<sup>87</sup>. Estos lineamientos no tienen el efecto esperado, en parte porque ni la LOPSRM, ni su Reglamento regulan el procedimiento de adjudicación directa, por lo que no establecen la obligación de publicar los documentos relativos a estos procedimientos. No contienen disposiciones sobre la emisión de Solicitudes de proposición, Actas de juntas de aclaraciones, Actas de apertura de proposiciones y Actas de fallo u otros documentos similares, que sean más adecuados para el espíritu de un procedimiento no competitivo. Lamentablemente la laguna legal sobre la documentación que debe generarse en la adjudicación directa perjudica la transparencia que los lineamientos de CompraNet buscan promover.

Otra pieza de información que no se publica es la **investigación y/o encuesta a proveedores que las buenas prácticas internacionales recomiendan que se lleve a cabo en los casos en los que las convocatorias resultan desiertas** o con muy pocos participantes. De esta forma, la normatividad no prevé mecanismos para impedir la colusión entre contratistas ni para controlar otros factores que puedan mermar la participación de contratistas, y por ende el nivel de competencia deseable.

### Buenas prácticas de elaboración

Cabe destacar que las buenas prácticas se cumplen en mayor medida en los procedimientos competitivos que en las adjudicaciones directas. Las Convocatorias de licitaciones publicadas cumplen con varias buenas prácticas, las cuales están inscritas en el marco normativo. Así, estas Convocatorias incluyen los proyectos ejecutivos y los criterios de evaluación, establecen especificaciones del plan de pagos y los tiempos de los procesos. De igual forma, se da una amplia difusión a las Convocatorias de licitaciones e Invitaciones de los procedimientos competitivos, mediante CompraNet y el Diario Oficial de la Federación.

Sin embargo, a pesar de que las Convocatorias de las licitaciones incluyen los principales datos de los procedimientos y se publican de modo que sean accesibles para todos los posibles participantes al mismo tiempo, no

se prevén procesos para validar externamente los criterios de evaluación. Por lo tanto, no se verifica que éstos se encuentren alineados con las prácticas que promueven las mejores condiciones de competencia entre contratistas. Por ejemplo, el artículo 37 del RLOPSRM indica que “las dependencias y entidades no podrán establecer en la convocatoria a la licitación pública requisitos que limiten la libre participación de los interesados”, pero no se establecen los mecanismos necesarios para que esto se consiga en la práctica.

En esta misma línea, tampoco se transparentan los comentarios de retroalimentación recibidos sobre las características de la convocatoria y sus criterios de evaluación. Con respecto a los procesos de contratación mediante los cuales se adjudican contratos de 730 mil pesos o más, las unidades compradoras tienen la obligación de publicar las pre-bases de estos procesos con el fin de validar los criterios de evaluación y los tiempos establecidos para el proceso, entre otros aspectos. Sin embargo, este mecanismo de validación no tiene garantía de efectividad ya que no existe la obligación de publicar los comentarios recibidos, ni las respuestas del área contratante, por lo que las observaciones hechas a las pre-bases pueden desecharse sin justificación alguna.

En contraste, 100 por ciento de las Actas de las juntas de aclaraciones disponibles de los procedimientos competitivos cuenta con descripciones de las preguntas y respuestas de cada una de las partes involucradas, lo cual se realiza conforme al marco normativo<sup>88</sup>. Sin embargo, como ya se mencionó, no es posible verificar si se subió la información relativa a todas las juntas de aclaración efectivamente celebradas y si se hizo oportunamente.

Finalmente, en el caso de las adjudicaciones directas, no existe la obligación de incluir criterios de selección de contratistas en las Bases de contratación<sup>89</sup>. Así, no existe evidencia de la experiencia y del desempeño de los contratistas que se contratan sin competir. La legislación tampoco establece que se deban justificar los plazos de tiempo establecidos para la entrega de las proposiciones. En consecuencia, **sólo 13.2 por ciento de las Bases de contratación de las adjudicaciones directas de la muestra incluye criterios mínimos para aceptar las proposiciones.**

<sup>87</sup> Los lineamientos de uso de CompraNet exigen que las adjudicaciones de más de 21 mil 030 pesos publiquen su información en esta plataforma.

<sup>88</sup> El artículo 35 de la LOPSRM indica que las juntas de aclaraciones “harán constar los cuestionamientos formulados por los interesados y las respuestas de la convocante”.

<sup>89</sup> La adjudicación directa no está regulada en la Ley o el Reglamento, por lo que no existe un nombre oficial para los documentos de este procedimiento de contratación. En la MeTrOP, se le llama “Bases de contratación” al documento que abre la adjudicación directa.

**Figura 39. Calificaciones de la subfase Convocatorias**

| GLOBAL<br>3.9                       |                      |   | Principales factores que influyeron en la calificación |
|-------------------------------------|----------------------|---|--|
| <br>Disponibilidad                  | Marco Normativo  5.0 | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se obliga la publicación de las convocatorias y las actas de juntas de aclaración para las licitaciones e invitaciones a tres.</li> <li> No se obliga la publicación de las solicitudes o bases de contratación de las adjudicaciones directas.</li> </ul>  |  |
|                                     | Implementación  3.9  | <ul style="list-style-type: none"> <li> 98% de las convocatorias y de las invitaciones a tres se publicó.</li> <li> Sólo 13% de las adjudicaciones directas publicó su solicitud de proposición y la publicación del total de las actas de juntas de aclaraciones sólo se pudo verificar en 21% de los procedimientos.</li> </ul>   |  |
| <br>Buenas Prácticas de Elaboración | Marco Normativo  3.0 | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se obliga a que las actas de juntas de aclaración registren la comunicación entre contratante y proveedores.</li> <li> No se establece que las solicitudes de adjudicaciones directas deben estipular datos básicos sobre los contratos. Tampoco se establece que deben publicarse los comentarios que realicen los contratistas potenciales sobre las convocatorias, ni las respuestas de la entidad contratante.</li> </ul> |  |
|                                     | Implementación  3.3  | <ul style="list-style-type: none"> <li> Las convocatorias y las invitaciones a tres cumplen varias buenas prácticas. Igualmente, 98% cumplen con presentar información del producto, proyecto ejecutivo, criterios de evaluación y plan de pagos.</li> <li> Solamente 13% de las solicitudes de adjudicación publica datos del producto a contratar y fechas de ejecución.</li> </ul>   |  |
| <br>Accesibilidad                   | Marco Normativo  1.9 | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se establece que las convocatorias y las actas de las juntas de aclaración deben estar integradas en un mismo sitio web, con formatos preestablecidos y registro de modificaciones.</li> <li> No se establece la obligación de publicar en internet las solicitudes o bases de contratación de las adjudicaciones directas.</li> </ul>  |  |
|                                     | Implementación  6.2  | <ul style="list-style-type: none"> <li> Las convocatorias de los procesos competitivos (licitación pública e invitación a tres) cumplen con seis criterios de accesibilidad*.</li> <li> Las solicitudes de adjudicaciones directas no cumplen con seis criterios de accesibilidad** y cumplen parcialmente con tres***.</li> </ul>  |  |

\* Los criterios son los siguientes: Se estipula que la información se publique en un sitio web en una plataforma; se estipula que la información se encuentre integrada en un solo sitio; se estipula que la información se presente con clasificaciones en función del tipo de proyecto; se estipula que se pueda tener acceso a la información con cinco clics o menos; se estipula que la información se presente en formatos pre-establecidos; se estipula que la información se presente en un formato electrónico que facilite su análisis (Excel, Word o PDF con buscador habilitado).

\*\* Los criterios son: La información se presenta con clasificaciones en función del monto; del impacto; la información se presenta en formatos pre-establecidos; la información se presenta en un formato electrónico que facilite su análisis (Excel, Word o PDF con buscador habilitado); los datos se presentan en una base de datos descargable; están disponibles todas las versiones públicas y es posible identificar las modificaciones. Para ver los criterios completos, consultar Anexo 1.

\*\*\* Los criterios son: Se puede encontrar la información mediante un motor de búsqueda; la información se presenta con clasificaciones en función del sector; de la ubicación geográfica.

### Accesibilidad

En cuanto a la **accesibilidad, las Convocatorias y las Actas de juntas de aclaración** se publican en la plataforma digital de CompraNet. Esta plataforma cuenta con ciertas ventajas, pues integra en un sólo sitio diferentes documentos relevantes de los procedimientos de contratación.

Sin embargo, CompraNet también tiene importantes limitaciones, que deben atenderse para elevar las calificaciones de accesibilidad relacionadas con el funcionamiento de esta herramienta. Ésta no permite un manejo adecuado de los archivos, ya que las áreas

responsables de subir la información a CompraNet también puedan bajarla sin dejar un registro de esa acción (lo que constituye una purga de documentos). De esta manera, el acceso del público a la serie completa de versiones de un documento dado no queda garantizado y, por ende, tampoco se asegura un nivel de transparencia suficiente.

Otro aspecto que deprime la calificación de accesibilidad es que ninguno de los documentos de la subfase de convocatorias (Convocatorias, Solicitud de proposiciones, Bases de contratación o Actas de juntas de aclaraciones) es localizable mediante un buscador especializado para este tipo de documentos. Tampoco, se encuentran agrupados en una base de datos unificada y no es

posible buscarlos por monto, impacto o por municipio, aunque sí por entidad federativa.

Como es el caso de todas las subfases ya revisadas, el marco normativo que prevé la publicación de los documentos de esta subfase no regula varios aspectos de la accesibilidad que sí se implementan en la práctica. Pese a no ser una obligación de ley, **93 por ciento de las Convocatorias o Invitaciones de los procedimientos competitivos está disponible en formato electrónico de fácil manejo**, con formatos pre-establecidos, y 82 por ciento de las Convocatorias e Invitaciones se encuentran en menos de cinco clics desde el portal de inicio de CompraNet. Finalmente, la legislación establece la obligación de publicar las Convocatorias en CompraNet y 98 por ciento de las Convocatorias de la muestra se encontraron en dicha plataforma.

#### EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE PROPOSICIONES

Durante esta subfase se reciben y evalúan las proposiciones de los potenciales contratistas con la intención de encontrar la opción más eficiente en términos de costo y calidad para el Estado.








#### Riesgos y buenas prácticas

**Como es el caso de otras subfases, la evaluación y el análisis de las proposiciones puede prestarse a conflictos de interés** que comprometan su objetividad y posiblemente provoquen que no se seleccione al mejor candidato. No es suficiente contar con criterios de evaluación objetivos, también es necesario que se interpreten y apliquen correctamente. Por ello, las buenas prácticas sugieren revisar que los requisitos de la convocatoria se implementen de manera consistente, así como contar con procesos de validación y revisión de los resultados.

Las Proposiciones deben publicarse para permitir el escrutinio público sobre su evaluación. Sin embargo, deben divulgarse sólo después de que hayan sido evaluadas. Si se divulgaran prematuramente, podría verse afectada la competencia<sup>90</sup>.

Además, deberán accionarse mecanismos que garanticen que la información relacionada con secretos industriales y la información comercialmente sensible permanezca confidencial para evitar un daño a estas actividades.

### Figura 40. Documentos evaluados en la subfase de evaluación y análisis de proposiciones

| ID | Nombre del documento recomendado por las buenas prácticas / Descripción   |   | Calificación   |
|----|---|---|--|
|    | Nombre del documento evaluado   |   |  <br> |
| B5 | <b>Acta de apertura de proposiciones de procedimientos competitivos</b><br>Acta de apertura de proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a tres | Documento en el que se debería hacer constar el acto de presentación y apertura de proposiciones, en el que se indicaría el importe de cada una de las proposiciones presentadas, los nombres de los participantes, así como el lugar, fecha y hora en el que se daría a conocer el fallo del procedimiento de contratación.                  |  8.3  |
| B6 | <b>Acta de apertura de proposiciones de procedimientos no competitivos</b><br>Acta de apertura de proposiciones de adjudicaciones directas                  | Documento en el que se debería hacer constar el acto de presentación y apertura de proposiciones, en el que se indicará el importe de la proposición presentada, el nombre del contratista, así como el lugar, fecha y hora en el que se debería dar a conocer el fallo del procedimiento de contratación tras la evaluación de la propuesta. |  3.6  |
| B7 | <b>Proposiciones de concursantes en procedimientos competitivos</b><br>Proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a tres                         | Documentos por medio de los cuales las empresas concursantes en un procedimiento de contratación competitivo deberían presentar sus propuestas de proyecto y cotizaciones a la unidad compradora, incluyendo una parte técnica y una económica.   |  0.8  |
| B8 | <b>Proposiciones de contratistas en procedimientos no competitivos</b><br>Proposiciones/cotizaciones de adjudicaciones directas                             | Documentos por medio de los cuales las empresas solicitadas mediante un procedimiento no competitivo presentan sus propuestas de proyecto y cotizaciones a la unidad compradora. Deben incluir una parte técnica y una económica.   |  3.8  |

Las propuestas de los participantes deben contener cláusulas anti-colusión y declaraciones de integridad. Esto permite contar con un aval jurídico y, en el mejor de los casos, con un elemento que disuada a los participantes de incurrir en dicha conducta<sup>91</sup>.

### Disponibilidad

Uno de los principales hallazgos de la evaluación de la presente subfase es que no **se publicaron las Proposiciones de los procedimientos competitivos y sólo se publicó 2.6 por ciento de las Cotizaciones de adjudicación directa de la muestra**<sup>92</sup>. Esto se debe en parte a que el marco normativo anterior a la promulgación de la LGTAIP no obligaba la publicación de ninguna de las Proposiciones<sup>93</sup>. Sin embargo, **en la LGTAIP que se aprobó en 2015 se inscribió la obligación de publicar las Proposiciones y las Cotizaciones de las adjudicaciones directas en la Plataforma Nacional de Transparencia**, pero esta obligación aún no se implementa<sup>94</sup>.

Por su parte, **las Actas de apertura de proposiciones generalmente sí se publican**, como lo estipula el marco normativo. 97 por ciento de las licitaciones revisadas tenía las Actas de apertura de proposiciones publicadas en CompraNet. Éstas indican los nombres de los participantes y dan a conocer las cantidades ofertadas, conforme lo estipula la LOPSRM y los lineamientos de CompraNet. De la muestra analizada en este estudio, únicamente en 10.5 por ciento de las adjudicaciones directas estaban publicadas las Actas de presentación de proposiciones<sup>95</sup>.

### Buenas prácticas de elaboración

Las Actas de apertura de proposiciones cumplieron con **las buenas prácticas** cuando se encontraron disponibles (fue el caso para 97 por ciento de los procedimientos competitivos y para 10.5 por ciento de las adjudicaciones directas). En concordancia con lo estipulado en el artículo 37 de la LOPSRM, 100 por ciento de las Actas de apertura revisadas indica lugar y fecha de elaboración, montos y nombres de los ofertantes, así como las firmas de los participantes que intervinieron en el acto.

Por otro lado, el marco normativo prevé que las Proposiciones contengan declaraciones de integridad por parte de las empresas interesadas, mas no exige la existencia de cláusulas anti-colusión. Lamentablemente, no es posible verificar si efectivamente se incluyen dichas declaraciones, puesto que, como ya se mencionó, las Proposiciones no se encontraron publicadas en ninguno de los procedimientos de contratación revisados.

### Accesibilidad

En cuanto a la **accesibilidad**, la mayoría de las Actas de apertura de proposiciones se encontró publicada en formatos pre-establecidos (definidos en la LOPSRM en su art. 37) que facilitan el análisis. Asimismo, todas las Actas se encontraron integradas en CompraNet y se descargaron con menos de cinco clics desde el portal de inicio.

El factor que más afectó la calificación de accesibilidad es que el marco normativo regula pocos criterios de accesibilidad. También tuvo un efecto negativo que las Proposiciones no cuentan con algún atributo de accesibilidad debido a que no se encontraron publicadas.

Otros aspectos que no favorecieron la calificación de la dimensión de accesibilidad de los documentos de esta fase fueron que las Actas que se encontraron publicadas son documentos en formato PDF que no presentaron la opción de buscar palabras dentro de los mismos. Además, para encontrar las Actas de un proyecto en particular, el usuario debe conocer el número de expediente del mismo, lo cual impone un filtro adicional para los usuarios.

También deprimió la calificación de accesibilidad la falta de un motor de búsqueda especializado para localizar Actas. No se encuentran disponibles en una base de datos y tampoco pudieron ser localizadas utilizando diversos criterios como monto, impacto o municipio (aunque sí por entidad federativa), lo que impide consultar un conjunto específico de Actas.

<sup>91</sup> Íbidem.

<sup>92</sup> Para conocer las especificaciones de la muestra, favor de consultar el anexo metodológico "Selección de muestras" del presente documento.

<sup>93</sup> En su artículo 7, la Ley Federal de Transparencia contiene pocas obligaciones de transparencia para los contratos, las cuales consisten en publicar datos básicos. Por su parte, la LOPSRM no estipula que se deban publicar las Proposiciones. Sólo se estipula en el artículo 37 que se publiquen las Actas de apertura de proposiciones.

<sup>94</sup> Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (vigente al 20 de octubre de 2015), Artículo 70, fracción XXVIII, inciso b, numerales 1 y 4.

<sup>95</sup> Para conocer las especificaciones de la muestra, favor de consultar el anexo metodológico "Selección de muestras" del presente documento.

**Figura 41. Calificaciones de la subfase Evaluación y análisis de proposiciones**

| GLOBAL<br>4.1                                 |                            |   | Principales factores que influyeron en la calificación |
|---|----------------------------|---|--|
| <p><b>Disponibilidad</b></p>                  | Marco Normativo <b>7.5</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se obliga la publicación de las actas de apertura de los tres tipos de contratación (adjudicación directa, invitación a tres y licitación pública). También se obliga la publicación de las proposiciones de adjudicaciones directas.</li> <li>- No se obliga la publicación de las proposiciones presentadas por los concursantes a licitaciones públicas o invitaciones a tres.</li> </ul>   |  |
|   | Implementación <b>2.8</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se publicó 97% de las actas de apertura de procedimientos competitivos (invitación a tres y licitación pública).</li> <li>- No se publicaron las proposiciones presentadas por los concursantes a licitaciones públicas o invitaciones a tres.</li> </ul>  |  |
| <p><b>Buenas Prácticas de Elaboración</b></p> | Marco Normativo <b>5.0</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se obliga a que las actas de apertura de procedimientos competitivos (invitación a tres y licitación pública) incluyan lugar y fecha del concurso, montos de la obra, participantes en el concurso y sus firmas.</li> <li>- No se exigen datos básicos sobre el proceso para las actas de apertura de las adjudicaciones directas.</li> </ul>  |  |
|   | Implementación <b>2.7</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ 97% de las actas de apertura de los procedimientos competitivos (invitación a tres y licitación pública) incluyen lugar y fecha del concurso, montos de la obra, participantes en el concurso y sus firmas.</li> <li>- No fue posible verificar que las proposiciones de procedimientos competitivos (invitación a tres y licitación pública) tuvieran una cláusula anti-colusión, ni declaración de integridad de los concursantes, ni que asegurarán proteger secretos comerciales.</li> </ul> |  |
| <p><b>Accesibilidad</b></p>                   | Marco Normativo <b>2.3</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se obliga a que las actas de apertura de los procedimientos competitivos (invitación a tres y licitación pública) estén integradas en un sitio web, con formatos preestablecidos.</li> <li>- No se obliga la publicación en internet de proposiciones de procesos competitivos (invitación a tres y licitación pública). Las proposiciones de adjudicaciones directas sólo cumplen con dos criterios de accesibilidad.</li> </ul>  |  |
|   | Implementación <b>4.5</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Las actas de apertura de los procedimientos competitivos y de las adjudicaciones directas cumplen seis criterios de accesibilidad*.</li> <li>- No se publican en internet las proposiciones de los procedimientos competitivos (invitación a tres y licitación pública).</li> </ul>  |  |

\* Los criterios son: La información se publica en una plataforma; la información se encuentra integrada en un solo sitio; la información se presenta con clasificaciones en función del tipo de proyecto; se puede tener acceso a la información con cinco clics o menos; la información se presenta en formatos pre-establecidos; están disponibles todas las versiones públicas y es posible identificar las modificaciones.

**FALLO**

El fallo es el acto en el que se comunican los resultados de la evaluación de las proposiciones y en el que se anuncia al (o a los) contratista(s) ganador(es). Durante esta subfase, deben explicarse detalladamente las razones que motivaron la decisión, los puntos de cumplimiento e incumplimiento de los participantes, así como la fecha y lugar para la firma del contrato.

**Riesgos y buenas prácticas**






Cuando no se publica el Fallo o cuando el Fallo publicado no contiene la información pertinente y suficiente sobre el proceso de selección del contratista, se favorecen decisiones parciales o previamente pactadas. La

opacidad en esta subfase imposibilita la rendición de cuentas de las decisiones de contratación y por ende, del uso de los recursos públicos.

La **publicación de los Fallos** constituye una práctica indispensable. Además, el Fallo debe describir ampliamente las justificaciones por las que se determina el ganador de un concurso, indicar quiénes fueron los funcionarios responsables de las evaluaciones y quiénes fueron los revisores, resumir las **proposiciones recibidas** y dar un recuento de los antecedentes y principales acontecimientos del proceso de selección del contratista.

El Fallo debe incluir, en particular, la lista de las empresas que participaron en el proceso y el estatus de su propuesta, es decir, si fueron solventes, si cumplieron con los requisitos

**Figura 42. Documentos evaluados en la subfase de fallo**

| ID  | Nombre del documento recomendado por las buenas prácticas /   | Descripción  | Calificación  |
|-----|---|--|---|
|     | Nombre del documento evaluado   |  |              |
| B9  | <b>Acta de fallo de procedimientos competitivos</b><br>Acta de fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres | Documento en el que se debería hacer constar lo anunciado en el acto de emisión de fallo de un procedimiento competitivo, incluyendo el nombre de la empresa ganadora, el monto de su proposición y la fecha de firma del contrato.  |  <b>6.4</b>  |
| B10 | <b>Fallo de procedimiento competitivo</b><br>Fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres                   | Documento que debería anunciar el contratista ganador de una contratación y dar una explicación detallada del procedimiento entero, incluyendo la evaluación realizada a las proposiciones enviadas por los participantes, los motivos por los cuales se desecharon proposiciones y los motivos por los que cada una de las proposiciones obtuvo el puntaje que se le asignó. Además de esto, deberían incluirse los antecedentes y el desarrollo del proceso de contratación. |  <b>6.0</b>  |
| B11 | <b>Acta de fallo de procedimientos no competitivos</b><br>Acta de fallo de las adjudicaciones directas              | Documento en el que se debería hacer constar que la proposición enviada por el contratista designada es adecuada. Debería funcionar como referente legal para indicar que se asignará el contrato establecido.   |  <b>4</b>    |
| B12 | <b>Testimonio del Testigo Social</b><br>Testimonio del Testigo Social   | Testimonio público sobre el desarrollo de un procedimiento de contratación que debería emitir una persona física o moral registrada como Testigo Social al término del mismo. El testigo social tiene derecho a voz a lo largo de la contratación a solicitud de la entidad contratante y conforme a las leyes y reglamentos vigentes.   |  <b>5.2</b> |

y si fueron evaluadas. De esta manera es posible valorar el nivel de competencia efectiva de los procedimientos de contratación. El hecho de que muchos procedimientos cuenten con una sola proposición es un mal síntoma. Puede sugerir que el proyecto está mal preparado, que hubo simulación en las licitaciones o colusión entre contratistas<sup>96</sup>.

Asimismo, la OCDE recomienda establecer la práctica del *'four-eyed principle'*, que consiste en que la toma de decisiones dependa de más de un funcionario o área. Además, una vez finalizada la evaluación de los proyectos, sobre todo los más relevantes, es recomendable que sus Fallos sean revisados por un comité interinstitucional, que debe contar con miembros con perfil técnico y multidisciplinario, de distintas instancias de gobierno, de la academia, así como ciudadanos independientes<sup>97</sup>, para aumentar los controles y evitar, en lo posible, las decisiones sesgadas.

### Disponibilidad

El hallazgo más importante de esta subfase es que, en una proporción importante de licitaciones, no se encontró

publicada la versión completa del documento del Fallo, lo que infringe la regulación<sup>98</sup>. **Sólo 40 por ciento de las licitaciones puso a disposición del público el Fallo completo.** La ausencia de este documento constituye una grave deficiencia en la implementación de las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 39 de la LOPSRM<sup>99</sup>.

Por otra parte, el Acta de fallo es el documento que da fe de la emisión del fallo. Incluye datos básicos como el nombre del ganador, el monto del contrato, la fecha y el lugar de firma de contratos, además de detallar los sucesos del proceso de contratación, desde la convocatoria hasta la decisión final de contratar una obra.

Es importante aclarar que se encontró publicado el Acta de fallo de 87 por ciento de los procedimientos de contratación revisados. De este modo, entre Fallos y Actas de fallo, en 96 por ciento de los casos, sí se publicó el nombre del contratista ganador y el monto adjudicado, aunque no necesariamente se presentaron los argumentos que justificaron dicha decisión.

<sup>96</sup> OCDE. 2009. Op. Cit.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> Se acuerdo con el artículo 39 de la LOPSRM, "La convocante emitirá un fallo (...) Asimismo, el contenido del fallo se difundirá a través de CompraNet el mismo día en que se emita."

<sup>99</sup> Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (vigente al 20 de octubre de 2015), Artículo 39. Dice el texto: "[...] el contenido del fallo se difundirá a través de CompraNet el mismo día en que se emita".

Otro hallazgo digno de comentarse es que varias de las adjudicaciones directas revisadas no cumplieron con el marco normativo. Las disposiciones de CompraNet dictan que los procedimientos de contratación que superen los 21 mil 030 pesos deben poner a disposición del público sus Actas de fallo. Sin embargo, **sólo 21 por ciento de las adjudicaciones directas publicaron el documento formal**<sup>100</sup>.

### Buenas prácticas de elaboración

Si bien la mayor parte de los Fallos no se publicaron, se encontró que **100 por ciento de los Fallos disponibles incluye un análisis de valoración de las proposiciones**, mientras que sólo 19 por ciento de las Actas de fallo cuenta con uno. Todos los Fallos disponibles contienen la lista de las empresas participantes en el proceso de contratación. Por su parte, las Actas de fallo las enuncian como firmantes, pero dicha lista de firmantes no necesariamente coincide con las empresas que se declararon participantes en el Acta de apertura de proposiciones y no existe una explicación sobre la falta de consistencia entre ambos documentos. Además, las Actas de fallo generalmente no indican cuántas de las proposiciones recibidas terminaron siendo solventes, por lo que no permiten verificar el nivel de competencia efectivo de una licitación.

Un aspecto que contribuyó positivamente a la calificación de buenas prácticas del fallo es que **la mayoría de los Testimonios de los testigos sociales, los cuales se consideran un mecanismo similar a la validación externa del fallo**<sup>101</sup>, se encontró disponible en CompraNet. 70.6 por ciento de las licitaciones públicas e invitaciones a tres de más de 701 millones de pesos –monto a partir del cual corresponde la participación de un testigo social– cuenta con el Testimonio disponible en CompraNet, junto con otros documentos relevantes de la contratación.

Sin embargo, este mecanismo no cumple con ciertas buenas prácticas recomendadas en cuanto a validación externa, que podrían aumentar su impacto, si fueran atendidas<sup>102</sup>. Así, no se utilizan métodos aleatorios para escoger las contrataciones a vigilar, ni para asignar los testigos sociales, lo cual puede afectar la imparcialidad del proceso y, por ende, su efectividad. Actualmente, las contrataciones que se vigilan mediante esta figura son las que derivan en un contrato con monto igual o mayor a una cantidad fija. La primera limitación de este criterio de selección es que la cantidad que se fijó es relativamente alta para el tamaño de los contratos que maneja el Gobierno Federal, lo que restringe el número de contrataciones que son monitoreadas mediante este mecanismo<sup>103</sup>. Además, establecer un monto fijo como el criterio que determina si una contratación se acompaña de un testigo social o no puede incentivar a las entidades contratantes a evadir el mecanismo de una manera relativamente fácil: dividir sus obras o adquisiciones en distintos contratos de menor monto. Así, es posible “lograr” que el contrato por adjudicar quede por debajo de los montos establecidos en la Ley, eludiendo el mecanismo de control.

Por otra parte, **no existe la obligación de transparentar los criterios de selección de los testigos sociales**, lo cual puede afectar la imparcialidad del proceso. El Comité de Designación de Testigos Sociales debe elegir perfiles con criterios predefinidos<sup>104</sup>. Sin embargo, no tiene obligación de publicar sus minutas o informes sobre la selección de los testigos, de modo que no es posible revisar los procesos de toma de decisiones.

Por último, **los Testimonios de los testigos no tienen repercusiones en el proceso de contratación**. Lo anterior se debe a que el RLOPSRM, en su artículo 56, establece explícitamente que el Testimonio emitido por el testigo social no puede tener efectos jurídicos, lo cual le resta capacidad de incidencia a esta figura.

<sup>100</sup> En las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado CompraNet, la disposición 4 establece que “Para la realización de licitaciones públicas, invitaciones a cuando menos tres personas y adjudicaciones directas [...] cuyos montos sean superiores a la cantidad equivalente a trescientas veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal, sin considerar el Impuesto al Valor Agregado, deberá utilizarse CompraNet”. Adicionalmente, la disposición 26 prevé que “Las actas relativas a la junta de aclaraciones, al acto de presentación y apertura de proposiciones, y a la junta pública en la que se dé a conocer el fallo, se deberán incorporar en CompraNet al concluir dichos actos, en la sección de difusión al público en general.”

<sup>101</sup> Los testigos sociales son figuras de contraloría ciudadana que dan seguimiento al proceso de contratación desde la preparación de la convocatoria hasta la emisión del fallo y generan informes sobre sus observaciones.

<sup>102</sup> La primera experiencia exitosa de los testigos sociales ocurrió en 2001 en el marco de los pactos de integridad promovidos por el Gobierno Federal. Más adelante, en el caso de CFE, las recomendaciones del testigo social lograron mejoras significativas en los procesos de contratación de dicha entidad: se consiguió un aumento de 50% en el número de proveedores que emitían propuestas, la expansión del tiempo límite para la presentación de las mismas, y respuestas más claras y precisas a las dudas que se atendían en las juntas de aclaraciones. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2007. *Integrity in Public Procurement, good practice from A to Z*.

<sup>103</sup> En el caso de licitaciones de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, las contrataciones que tienen la obligación legal de contar con un testigo social son las que representan un contrato de más de diez millones de salarios mínimos (alrededor de 730 millones de pesos en 2016). En el caso de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, el monto establecido para el mismo fin es superior a los cinco millones de salarios mínimos (alrededor de 365 millones de pesos en 2016) y aquellas contrataciones que determine la SFP. Tan sólo en 2014, el número de contratos de obra pública de un monto mayor a 100 millones de pesos representó menos del 1 por ciento del total.























<sup>104</sup> Secretaría de la Función Pública. 2005. *Manual de Integración y Funcionamiento de los Testigos Sociales*.

## Accesibilidad

El aspecto que más contribuyó a subir la calificación de la dimensión de accesibilidad fue que todos los Fallos y Actas de fallo están integrados en el sitio de CompraNet, están disponibles en menos de cinco clics y clasificados por entidad federativa. Sin embargo, esta dimensión no obtuvo la calificación máxima porque los documentos no se encontraron agrupados en una base de datos unificada y porque tampoco fue posible localizarlos usando criterios de búsqueda como el monto, impacto o municipio.

Otro aspecto que contribuyó negativamente a la calificación fue que el marco normativo no establece que la información de los testigos sociales se encuentre accesible en un solo sitio. La LOPSRM (artículo 2) prevé la publicación de estos Testimonios en CompraNet, pero su Reglamento (artículo 56) establece que la publicación se debe llevar a cabo en las páginas de las dependencias y entidades. Por ello, **distintas plataformas contienen los Testimonios de los testigos sociales**: una es CompraNet y otra es la página de testigos sociales de la SFP. Además, sólo 8.3 por ciento de los Testimonios de testigos sociales están disponibles en formato electrónico de fácil manejo.

**Figura 43. Calificaciones de la subfase Fallo**

| GLOBAL<br>5.4  |   |  | Principales factores que influyeron en la calificación   |
|--|---|---|--|
| <br>Disponibilidad                   | Marco Normativo  10    |   | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se obliga a la publicación de las actas de fallo de los tres tipos de contratación (adjudicación directa, invitación a tres y licitación pública). También se obliga a la publicación de los fallos de los procedimientos competitivos (invitación a tres y licitación pública) y la de los testimonios de los testigos sociales.</li> <li> No aplica porque se obtuvo la máxima calificación.</li> </ul>  |
|  | Implementación  5.6  |   | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se publica 87% de las actas de fallo de los procedimientos competitivos (invitación a tres y licitación pública).</li> <li> Se publica 21% de las actas de fallo de las adjudicaciones directas.</li> </ul>  |
| <br>Buenas Prácticas de Elaboración | Marco Normativo  3.6 |   | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se establece que el fallo de procedimientos competitivos (invitación a tres y licitación pública) incluya la valoración de las proposiciones y la lista de empresas participantes.</li> <li> No se establece que el acta de fallo de adjudicaciones directas siga buenas prácticas (como la inclusión de datos sobre el proceso de firma del contrato, valoración de la proposición, empresa invitada, evaluadores o datos de la obra por construir).</li> </ul>   |
|  | Implementación  2.8  |   | <ul style="list-style-type: none"> <li> La mayoría de las actas de fallo de procedimientos competitivos (invitación a tres y licitación pública) contiene datos sobre el proceso de firma del contrato, la obra por construir, el proceso de contratación y la lista de empresas participantes.</li> <li> Contar con testigos sociales constituye una buena práctica, pero tiene áreas de oportunidad para mejorar su impacto: no se utilizan métodos de selección aleatorios de las contrataciones que serán sujetas al monitoreo de testigos sociales, ni de los testigos que vigilarán las contrataciones.</li> </ul> |
| <br>Accesibilidad                   | Marco Normativo  3.8 |   | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se prevé que todos los documentos cumplan con cuatro criterios de accesibilidad*.</li> <li> No se prevé que los documentos cumplan con los otros nueve criterios de accesibilidad.**</li> </ul>  |
|  | Implementación  6.5  |   | <ul style="list-style-type: none"> <li> Todos los documentos cumplen con seis criterios de accesibilidad***.</li> <li> Todos los documentos incumplen con los otros siete criterios de accesibilidad.****</li> </ul>   |

\* Los criterios son: Se estipula que la información se publique en un sitio web en una plataforma; se estipula que la información se encuentre integrada en un solo sitio; se estipula que la información se presente en formatos pre-establecidos; se estipula que estén disponibles todas las versiones públicas y es posible identificar las modificaciones.

\*\* Los criterios son: Se estipula que se pueda encontrar la información mediante un motor de búsqueda; se estipula que la información se presente con clasificaciones en función del monto; del impacto; del tipo de proyecto; del sector; de la ubicación geográfica; se estipula que se pueda tener acceso a la información con cinco clics o menos; se estipula que la información se presente en un formato electrónico que facilite su análisis (Excel, Word o PDF con buscador habilitado); se estipula que los datos se presenten en una base de datos descargable.

\*\*\* Los criterios son: La información se publica en una plataforma; la información se encuentra integrada en un solo sitio; la información se presenta con clasificaciones en función del tipo de proyecto; se puede tener acceso a la información con cinco clics o menos; la información se presenta en formatos pre-establecidos; están disponibles todas las versiones públicas y es posible identificar las modificaciones.

\*\*\*\* Los criterios son: Se puede encontrar la información mediante un motor de búsqueda; la información se presenta con clasificaciones en función del monto; 5) del impacto; 7) del sector; 8) de la ubicación geográfica; 11) la información se presenta en un formato electrónico que facilita su análisis (Excel, Word o PDF con buscador habilitado); 12) los datos se presentan en una base de datos descargable.

## IMPUGNACIÓN DE FALLOS

La subfase de impugnación de fallos es el momento en el que se presentan las posibles controversias a los fallos emitidos y se lleva a cabo el proceso de su resolución.

### Riesgos y buenas prácticas

La impugnación de fallos es importante porque permite saber si los participantes perciben, y sustentan jurídicamente, que el fallo fue injusto y porque constituye una oportunidad para replantear una decisión tomada por la entidad convocante. El riesgo de no transparentar los procesos de impugnación es que se ocultan los posibles problemas del procedimiento de contratación. Sin esta información, no es posible proponer ajustes para mejorar los procedimientos.

La impugnación de los fallos puede servir como un **indicador de la calidad de los procesos**<sup>105</sup>. Es decir, analizar la cantidad de fallos impugnados permite ubicar riesgos de corrupción a partir de la percepción de los participantes sobre la imparcialidad del proceso.

La OCDE recomienda que se resuelvan las disputas sobre los fallos a través de un diálogo constructivo y que exista un **canal formal de revisión**. Para que dicho canal sea efectivo, es necesario que se publique una guía sobre cómo se puede llevar una queja relacionada con un proceso de contratación y, en particular, con su fallo<sup>106</sup>. Sin dicha guía, los concursantes no tienen certidumbre sobre sus posibilidades de impugnación.

## Disponibilidad

La publicación de una Guía de impugnaciones en CompraNet es el principal factor que contribuye positivamente a la calificación de implementación de la dimensión de disponibilidad de esta subfase. No obstante, no es resultado de una obligación establecida en el marco normativo (lo que a su vez reduce la calificación normativa).




El principal factor que afectó la calificación de la dimensión de disponibilidad en esta subfase es que **no es posible conocer la totalidad de las Impugnaciones emitidas ni sus resoluciones. El marco normativo sólo indica que deben encontrarse a disposición del público aquellas Resoluciones que hayan causado estado**, es decir, que hayan sido procedentes (artículo 91, LOPSRM). Así, no existe la obligación de publicar las Resoluciones de las impugnaciones que se presentaron, y que no revirtieron el fallo, por lo que no se publican.

Asimismo, resulta grave que el Registro de resoluciones de impugnaciones procedentes no se actualice oportunamente. En 2014, se presentaron 1 mil 695 impugnaciones, de las cuales 393 causaron estado, de acuerdo con el Informe de Labores de la SFP 2014-2015. Sin embargo, no se encontraron publicadas durante nuestra evaluación<sup>107</sup>.

### Buenas Prácticas de elaboración

El marco normativo no regula que la Guía sobre impugnaciones de CompraNet aborde el proceso

**Figura 44. Documentos evaluados en la subfase de impugnación de fallos**

| ID  | Nombre del documento recomendado por las buenas prácticas /<br>Nombre del documento evaluado         | Descripción   | Calificación<br> |
|-----|--|---|---|
| B13 | <b>Guía sobre impugnaciones</b><br>Guía sobre impugnaciones <sup>108</sup>                           | Guía que debería explicar el procedimiento necesario para que los participantes de un procedimiento de contratación puedan apelar el resultado del fallo en caso de que se consideren insatisfechos con el resultado. |  3.5             |
| B14 | <b>Registro de impugnaciones presentadas</b><br>Registro de impugnaciones presentadas <sup>109</sup> | Base de datos que debería incluir el total de impugnaciones hechas a los procedimientos de contratación.  |  2.0             |

<sup>105</sup> OCDE. 2013. Op. Cit.

<sup>106</sup> OCDE. 2009. Op. Cit.

<sup>107</sup> La evaluación de las Resoluciones publicadas de 2014 se elaboró el 15 de junio de 2015.

<sup>108</sup> Guía para la presentación de inconformidades a través de CompraNet.

<sup>109</sup> Registro de las resoluciones de inconformidad que han causado estado.

completo de impugnaciones. Así, en la práctica, la Guía únicamente indica cómo remitir impugnaciones por medio de CompraNet, pero no se explican todos los aspectos del proceso. Omite, por ejemplo, establecer los calendarios que clarifiquen los tiempos del proceso. Esto genera incertidumbre para los participantes en el proceso de impugnación y para los usuarios de la información. Estos factores fueron los que redujeron mayormente la calificación de buenas prácticas de elaboración de esta subfase.























### Accesibilidad

El marco normativo establece que las Impugnaciones que causen estado se publiquen en CompraNet. Sin

embargo, no contempla otros criterios de accesibilidad. No existe la obligación de vincular las Resoluciones de las impugnaciones de fallo con el resto de los documentos de contratación, como las Convocatorias o los Fallos. Tampoco existe una disposición para regular que las Resoluciones se identifiquen con el número de expediente del procedimiento de contratación. No fue posible valorar las condiciones de accesibilidad de los documentos publicados del Registro de impugnaciones debido a que las Resoluciones de las impugnaciones que causaron estado en 2014 no se encontraron publicadas.

Por otra parte, la Guía de impugnaciones está disponible en PDF con buscador en el sitio de CompraNet y se encuentra en menos de cinco clics.

**Figura 45. Calificaciones de la subfase Impugnación de fallos**

| GLOBAL<br>2.7   |   |   | Principales factores que influyeron en la calificación |
|---|---|--|--|
| <br><b>Disponibilidad</b>                  | Marco Normativo  2.5 | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se obliga la publicación de las impugnaciones que causaron estado.</li> <li> No se obliga la publicación de una guía de impugnaciones.</li> </ul>  |  |
|   | Implementación  5.0  | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se publica una guía de impugnaciones en CompraNet.</li> <li> No se encontraron publicadas las resoluciones de las impugnaciones de 2014.</li> </ul>  |  |
| <br><b>Buenas Prácticas de Elaboración</b> | Marco Normativo  0   | <ul style="list-style-type: none"> <li> No hubo factores que contribuyeran positivamente a la calificación.</li> <li> No se obliga a que exista una guía comprehensiva del proceso de impugnación.</li> </ul>                                |  |
|   | Implementación  2.5  | <ul style="list-style-type: none"> <li> La Guía de Impugnaciones da información sobre parte del proceso de impugnación.</li> <li> La Guía de Impugnaciones no abarca el proceso completo, ni cuenta con un calendario de tiempos.</li> </ul> |  |
| <br><b>Accesibilidad</b>                   | Marco Normativo  1.5 | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se obliga la publicación del Registro de Impugnaciones.</li> <li> No se obliga la publicación de todas las resoluciones de las impugnaciones, ni de una Guía de Impugnaciones.</li> </ul>            |  |
|   | Implementación  4.4  | <ul style="list-style-type: none"> <li> La Guía de Impugnaciones cumple con siete criterios de accesibilidad*.</li> <li> No fue posible valorar las condiciones de accesibilidad de las resoluciones que causaron estado en 2014.</li> </ul> |  |

\* Los criterios son: La información se publica en un sitio web en Internet; la información se encuentra integrada en un solo sitio; se puede encontrar la información mediante un motor de búsqueda; se puede tener acceso a la información con cinco clics o menos; la información se presenta en un formato electrónico que facilita su análisis (Excel, Word o PDF con buscador habilitado); los datos se presentan en una base de datos descargable; están disponibles todas las versiones públicas y es posible identificar las modificaciones.

## RETROALIMENTACIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN

La subfase de retroalimentación del proceso de contratación corresponde al momento en que se realiza un informe general de las contrataciones y se recaba la opinión de los participantes para poder generar una mejora continua de los procedimientos.

### Riesgos y buenas prácticas

Un proceso continuo de retroalimentación tiene el potencial de nutrir el diseño de los procesos de contratación<sup>110</sup>. Para ello, se debe recabar las opiniones de los participantes, analizarlas y utilizarlas para ajustar los nuevos procesos. Si no se aprovecha esta información, se corre el riesgo de no mejorar las políticas públicas de contratación, lo que, a largo plazo, puede desincentivar la participación de contratistas y afectar el nivel de competencia de los procedimientos.

Debido a lo anterior, la OCDE recomienda que exista una estrategia para que los contratistas participantes en los procedimientos se involucren en el proceso de retroalimentación. Esto implica que existan **canales de comunicación formales, que operen sistemáticamente**, además de que exista un registro de la información así recabada. También presupone

que se genere una estrategia de comunicación desde el Gobierno dirigida a los contratistas y al público en general para informar sobre las contrataciones públicas y las formas de retroalimentación sobre las mismas<sup>111</sup>.

Otra buena práctica para la mejora continua es que los principales actores –como las unidades compradoras, los Órganos Internos de Control (OIC), los proveedores y contratistas, las asociaciones empresariales, académicos, OSCs, testigos sociales y organismos internacionales– sean consultados regularmente para conocer su opinión acerca de las oportunidades disponibles para participar en los procedimientos de retroalimentación<sup>112</sup>.

### Disponibilidad

La legislación no obliga que se realice una encuesta anual de opinión sobre los procedimientos de contratación. Éste es el principal factor que redujo la calificación normativa de la dimensión de disponibilidad de esta subfase. Por lo anterior, no existe un esfuerzo consistente para promover la retroalimentación en los procesos de contratación de obra pública.

Sin embargo, sí se han realizado esfuerzos aislados por parte de la SFP para documentar la opinión de diversos actores sobre los procedimientos de contratación. Se encontraron dos ejemplos de encuestas conducidas por

**Figura 46. Documentos evaluados en la subfase de retroalimentación del proceso de contratación**

| ID  | Nombre del documento recomendado por las buenas prácticas / Descripción  |   | Calificación |
|-----|--|---|--------------|
|     | Nombre del documento evaluado  |   |              |
| B15 | <b>Informe general de la SFP de los procedimientos de contratación</b><br>Informe general de la SFP de los procedimientos de contratación <sup>113</sup>       | Informe ejecutivo trimestral presentado por la SFP al Congreso que debería rendir cuentas sobre el total de contrataciones públicas del Estado Federal mexicano. Debería contar con estadísticas básicas como el número de contrataciones, los montos contratados por cada tipo de procedimiento, las excepciones a la licitación pública, los principales motivos para exceptuar la licitación pública, y el nivel de competitividad general de las contrataciones del Estado. | <br>3.9      |
| B16 | <b>Encuesta de opinión anual sobre los procedimientos de contratación</b><br>Encuesta de opinión anual sobre los procedimientos de contratación <sup>114</sup> | Encuesta que debería realizarse a los distintos participantes en los procedimientos de contratación, así como a los usuarios de CompraNet, especialistas de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de identificar las áreas de oportunidad de los procedimientos de contratación.   | <br>4.3      |

<sup>110</sup> OCDE. 2013. Op. Cit.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

<sup>113</sup> Informe de labores y de ejecución de la SFP.

<sup>114</sup> Encuesta de percepción sobre la eficiencia del sistema de contrataciones públicas en México y Encuesta de evaluación sobre el desempeño en los procedimientos de contratación y de pago de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) en el marco de la Alianza por el gobierno abierto.

la SFP que aumentaron la calificación de disponibilidad en la implementación de esta subfase.

La encuesta más reciente fue publicada en julio de 2015 en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA)<sup>115</sup>. A partir de esta iniciativa, se llevó a cabo la "Encuesta de evaluación sobre el desempeño en los procedimientos de contratación y de pago de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF)". En este marco, se entrevistaron tanto a dependencias y entidades como a proveedores y contratistas para indagar sobre el funcionamiento de los procesos de contratación.

El otro sondeo encontrado se publicó en octubre de 2012 y se titula "Encuesta de Percepción sobre la Eficiencia del Sistema de Contrataciones Públicas en México". La encuesta se dirige a unidades compradoras, órganos internos de control, proveedores y contratistas, cámaras y asociaciones, sociedad civil, testigos sociales y organismos internacionales.

**La SFP** es la instancia gubernamental relevante para monitorear las contrataciones, pero **no tiene la obligación de poner a disposición del público un informe sobre las contrataciones federales, salvo algunos datos que incluye en su Informe Anual de Labores**. En éste, se puede observar que la dependencia da seguimiento a ciertos indicadores clave, como el número de adjudicaciones directas efectuadas o el número de licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres. Sin embargo, la información no es suficiente, ya que no incluye indicadores sobre la efectividad de los procedimientos de contratación, como la proporción de solicitudes solventes con respecto a las solicitudes entregadas<sup>116</sup>.

### Buenas Prácticas de elaboración

El Informe de labores de la SFP no contiene información útil para entender el nivel de efectividad de las contrataciones, ni está obligado legalmente a hacerlo. El Informe no reporta trimestralmente la ejecución del Programa de contratación de obra pública (PAOP), lo que permitiría seguir la evolución de las contrataciones de obra pública. Tampoco destaca observaciones e irregularidades detectadas durante las contrataciones (como la falta de participación de contratistas, por ejemplo).

El Informe tampoco incluye indicadores que describan el nivel de competencia observado en las contrataciones como el monto adjudicado de manera directa respecto al total de contrataciones, el porcentaje de licitaciones desiertas, el porcentaje de licitaciones con una sola proposición solvente o la proporción de proposiciones solventes respecto del total de proposiciones entregadas. Asimismo, no reporta la información de encuestas de opinión con los principales actores (usuarios de CompraNet, y especialistas en la materia) para realizar mejoras a los procedimientos de contratación. Además, sus cifras anuales (o del cuarto trimestre) no son definitivas o de cierre<sup>117</sup>. Estos son los principales factores que redujeron la calificación de implementación en buenas prácticas de elaboración.

Por otra parte, las encuestas de opinión encontradas incluyen un apartado específico en el que se hicieron preguntas sobre el funcionamiento de CompraNet. Esto es el principal factor que influyó positivamente en la calificación de la implementación de buenas prácticas en esta subfase. Las preguntas sobre CompraNet se refieren a su operatividad, sencillez, eficacia y a los motivos de uso más recurrentes. Destaca que dentro de las encuestas se hicieron preguntas interesantes como cuál es la percepción de los principales problemas de CompraNet o cuál es su utilidad para facilitar las transacciones con el Estado. El factor que más influyó negativamente en la calificación normativa es que la legislación no estipula que se deban elaborar este tipo de encuestas, ni que se hagan preguntas específicas sobre CompraNet.

### Accesibilidad

Aunque el marco normativo no regula los medios y las condiciones que favorezcan la accesibilidad de los documentos, las encuestas de opinión sobre los procedimientos de contratación se encuentran en el sitio web de la SFP<sup>118</sup> y es posible encontrarlas mediante un motor de búsqueda. Sin embargo, las encuestas no se encuentran a menos de cinco clics, no responden a un formato pre-establecido, ni publican sus resultados en datos abiertos descargables.

Por otro lado, los Informes anuales de labores de la SFP de 2001 a 2015 se concentran en el mismo sitio de la Secretaría y están disponibles en menos de cinco clics, pero no cumplen con algún otro criterio de accesibilidad.























<sup>115</sup> En 2011, México entró en la Alianza Global del Gobierno Abierto junto con varias organizaciones de la sociedad civil para incrementar la integridad pública, administrar más eficientemente los recursos públicos, tener mayor rendición de cuentas corporativa y mejorar las contrataciones.

<sup>116</sup> Para ver datos al respecto, refiérase a la sección de accesibilidad en la subfase de contratos.

<sup>117</sup> De hecho, existen inconsistencias injustificadas entre años. Así, en el año 2012, se reportó que el monto total de contrataciones para 2011 fue de 272 mil millones de pesos. En 2013 se reportó que el monto total de contrataciones para 2011 fue de 298 mil millones. En 2014 el monto reportado para 2011 fue de 365 mil millones, y finalmente, el monto reportado en 2015 para 2011 fue de 374 mil millones. Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública de 2011 a 2015.

<sup>118</sup> En la sección de Mejores Prácticas en Contrataciones Públicas.

**Figura 47. Calificaciones de la subfase Retroalimentación de la contratación**

| GLOBAL<br><b>4.1</b>  |   |    | Principales factores que influyeron en la calificación |
|---|---|---|--|
| <br><b>Disponibilidad</b>                  | Marco Normativo  <b>2.5</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se obliga la publicación anual del Informe de labores de la SFP que incluye datos sobre los procedimientos de contratación.</li> <li> No se obliga la publicación de encuestas de opinión sobre los procedimientos de contratación.</li> </ul>  |  |
|   | Implementación  <b>10</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se publican los Informes anuales de la SFP y encuestas de opinión sobre los procedimientos de contratación.</li> <li> No aplica. Se publican todos los documentos de esta subfase.</li> </ul>   |  |
| <br><b>Buenas Prácticas de Elaboración</b> | Marco Normativo  <b>0</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li> No aplica. La normatividad de la subfase no sigue ninguna buena práctica.</li> <li> La normatividad de la subfase no sigue ninguna buena práctica.</li> </ul>   |  |
|   | Implementación  <b>5.5</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li> En la encuesta de opinión, se incluye una sección sobre CompraNet.</li> <li> El Informe anual de la SFP no reporta trimestralmente la ejecución del Programa Anual de Obra Pública (PAOP); no destaca irregularidades en las contrataciones; no incluye indicadores del nivel de competencia en los procedimientos de contratación; ni reporta información de retroalimentación a los procesos. Además, sus cifras anuales no son definitivas o de cierre.</li> </ul> |  |
| <br><b>Accesibilidad</b>                  | Marco Normativo  <b>0</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li> No aplica. La normatividad de la subfase no obliga a que la información se publique siguiendo algún criterio de accesibilidad.</li> <li> No existen obligaciones de accesibilidad para los documentos.</li> </ul>   |  |
|   | Implementación  <b>6.6</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li> El Informe anual de la SFP cumple con cinco criterios de accesibilidad.*</li> <li> La encuesta sólo cumple con cuatro criterios de accesibilidad**.</li> </ul>  |  |

\* Los criterios son: La información se publica en un sitio web en Internet; la información se encuentra integrada en un solo sitio; se puede encontrar la información mediante un motor de búsqueda; se puede tener acceso a la información con cinco clics o menos; están disponibles todas las versiones públicas y es posible identificar las modificaciones.

\*\* Los criterios son: La información se publica en un sitio web en Internet; la información se encuentra integrada en un solo sitio; se puede encontrar la información mediante un motor de búsqueda; están disponibles todas las versiones públicas y es posible identificar las modificaciones.

## CONTRATOS

La subfase de contratos es relevante porque comprende la emisión del contrato, el documento donde se establecen legalmente los compromisos por parte del contratista y del Gobierno. Por ese motivo es el documento más importante de toda la fase de contratación.

### Riesgos y buenas prácticas

Debe evitarse que las cláusulas, definiciones y especificaciones de los contratos sean imprecisas o ambiguas, ya que atentaría contra la certidumbre jurídica de las partes, lo que podría entorpecer o incluso detener el desarrollo de un proyecto. La falta de claridad de un contrato también puede obstaculizar el adecuado seguimiento del desarrollo de las obras y la rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos.

Mantener en la opacidad los términos de los contratos con base en los cuales se hace uso de los recursos públicos impide su escrutinio y contraloría social. Además, la falta de publicación del contrato no sólo inhibe la rendición de cuentas, sino que facilita los actos de corrupción.

Por lo tanto, el contrato debe publicarse, junto con todos sus anexos y términos<sup>119</sup>. Así, en **Eslovaquia, los contratos entran en vigor si y sólo si se encuentran publicados**<sup>120</sup>. Otros ejemplos de países con publicación proactiva de contratos son Colombia, Reino Unido y Georgia<sup>121</sup>.





También es necesario que existan instrumentos que permitan conocer los datos más relevantes de los contratos de forma agregada, como, por ejemplo, los montos contratados en un año determinado o el tipo de bien que se adquirió. Asimismo, es necesario contar con **plataformas que permitan acceder a toda**

<sup>119</sup> Charles Kenny. *Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation (Brief)*. Centro para el Desarrollo Global. 2014.

<sup>120</sup> Šipoš et. al., 2015, Op. Cit.

<sup>121</sup> Kenny, 2014, Op. Cit

**Figura 48. Documentos evaluados en la subfase de contratos**

| ID  | Nombre del documento recomendado por las buenas prácticas /  | Descripción   | Calificación   |
|-----|--|---|--|
|     | Nombre del documento evaluado  |   |             |
| B17 | <b>Contrato de procedimientos competitivos</b><br>Contrato de licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres | Acuerdo entre partes que debería establecer obligaciones y derechos, así como formalizar la realización de obras y servicios relacionados con las mismas. Se otorga a la persona física o moral que se anunció como ganadora en el fallo del procedimiento de contratación competitivo. |  <b>4.8</b> |
| B18 | <b>Contrato de procedimientos no competitivos</b><br>Contrato de procedimientos de adjudicaciones directas             | Acuerdo entre partes que debería establecer obligaciones y derechos, así como formalizar la realización de obras y servicios relacionados con las mismas. Se otorga a la persona física o moral que se designó en el fallo por medio del procedimiento de contratación no competitivo.  |  <b>1.6</b> |
| B19 | <b>Información básica de los contratos</b><br>Información básica de los contratos <sup>122</sup>                       | Conjunto de datos más relevantes de los contratos como su monto, plazo de ejecución, nombre de la empresa contratista, unidad compradora y objeto del contrato.   |  <b>7.2</b> |

**la información de los contratos en formato de datos abiertos para poder analizarlos de forma individual y agregada.** Es deseable contar con un registro que presente fichas técnicas que reúnan breve y sintéticamente la información más relevante de los contratos y que reflejen el estatus de los mismos, así como incluyan el número de ofertantes y su nombre para cada proceso de contratación.

### Disponibilidad

La obligación de publicar los Contratos de las licitaciones es el aspecto que más contribuyó a elevar la calificación de marco normativo de disponibilidad. Debe mencionarse que la regulación de esta obligación es uno de los avances logrados con la promulgación de la LGTAIP en mayo de 2015<sup>123</sup>.

Consistente con la regulación vigente en 2014, no se publicaron los Contratos de los procedimientos de contratación revisados, con excepción de algunos casos contados<sup>124</sup>. Sólo 1.1 por ciento de las licitaciones e invitaciones a tres<sup>125</sup> tenía publicado su Contrato con anexos en CompraNet.

Lamentablemente, la LGTAIP no incorporó la obligación de publicar los Contratos de las adjudicaciones directas. Es importante alertar que la adjudicación directa constituye el procedimiento de contratación potencialmente más discrecional, por lo que se esperaba que éste tuviera mayores niveles de transparencia. Además, el consentir que no haya obligación de publicar los Contratos de las adjudicaciones directas es un aliciente para promover que este procedimiento de contratación no competitivo se utilice más veces de las debidas. En consecuencia, ninguna de las adjudicaciones directas publicó su contrato<sup>126</sup>.

Un aspecto que contribuyó a levantar la calificación de esta dimensión fue que se obliga a todos los procedimientos de contratación a publicar ciertos datos de sus contratos. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) contiene obligaciones de transparencia para los Contratos de las adjudicaciones directas<sup>127</sup>. La Ley indica, en su artículo 7, fracción XIII, que se deben publicar ciertos datos básicos de los Contratos en el Portal de Obligaciones de Transparencia, lo cual podría constituir una Ficha técnica. Además, el artículo

<sup>122</sup> Base de datos de contratos de CompraNet, Datos básicos de contratos en el Portal de Obligaciones de Transparencia, y Fichas de datos básicos de los contratos.

<sup>123</sup> La LGTAIP se consolidó como un esfuerzo de la sociedad civil en su conjunto y su colaboración con el poder legislativo y el Gobierno Federal.

<sup>124</sup> El cumplimiento de la recién promulgada LGTAIP no se pudo constatar, puesto que se revisaron los contratos de 2014.

<sup>125</sup> Muestra para proyectos de más de 100 millones de pesos (de 2014). Para mayor información sobre la muestra, véase anexo metodológico de "Selección de muestras".

<sup>126</sup> Muestra para proyectos de más de 30 millones de pesos (de 2014). Para mayor información sobre la muestra, véase anexo metodológico de "Selección de muestras".

<sup>127</sup> La LFTAIPG sufrió modificaciones en abril de 2016. El análisis se realizó con el texto vigente a noviembre de 2014.

74, fracción III, inciso f) de la LOPSRM refrenda la misma obligación y establece que las dependencias y entidades también deben poner a disposición del público en CompraNet los datos de los contratos suscritos. Las disposiciones de la LFTAIPG y de la LOPSRM se implementaron en las muestras de procedimientos de contratación que se revisaron en dos plataformas. En CompraNet, se publicó una base anual descargable en formato Excel con la información de los contratos suscritos, la cual contiene el monto del contrato, el nombre del proveedor o contratista, los plazos de cumplimiento del contrato, la unidad administrativa y el tipo de procedimiento de contratación<sup>128</sup>. Asimismo, en el Portal de Obligaciones de Transparencia de cada dependencia y entidad del Gobierno Federal, se encontró 93 por ciento de los datos de los contratos federales revisados. Dichas bases sirven como fuentes complementarias de información sobre los datos básicos de los contratos de inversión pública.

### Buenas Prácticas de elaboración

En esta subfase, la valoración de la implementación de las buenas prácticas de los Contratos de procedimientos competitivos estuvo limitada a la evaluación de un caso único, puesto que se encontró publicado un solo Contrato. Éste cumple con las buenas prácticas marcadas en la Ley, ya que incluye el programa de ejecución, el catálogo de conceptos, el calendario de pagos y las garantías. Es importante destacar que no se encontró publicado ningún Contrato de adjudicación directa.

El marco normativo de los Contratos cumplió ampliamente con las buenas prácticas, lo cual le dio una calificación de 7.8. En el caso de los procedimientos competitivos, las cumplió cabalmente (10), y en el de los no competitivos cumplió con casi todas (8.3). En general, los Contratos están obligados a contener el programa de ejecución de los trabajos, el catálogo de conceptos que suma el presupuesto total de la obra, cláusulas sobre la forma de pago, sobre su periodicidad, sobre los anticipos del contrato y sobre las garantías de los mismos. Sin embargo, el marco normativo no establece que los Contratos que sean asignados mediante adjudicación directa deban incluir la justificación que permitió la excepción a la licitación pública.

En cambio, la legislación obliga a que las bases de datos que contienen Información básica de los contratos incluyan una descripción del producto o servicio contratado, pero no que especifiquen el número de unidades adquiridas. Así, tanto la base de CompraNet como el Portal de Obligaciones de Transparencia presentan la información como lo marca la ley.

La LFTAIPG (artículo 7) obliga la publicación del monto de los contratos, lo que suma puntos a las buenas prácticas normativas. En la implementación, de la muestra seleccionada<sup>129</sup>, se encontraron montos correctos para 83 por ciento de los contratos en la base de CompraNet y 93 por ciento en el Portal de Transparencia.

Igualmente, la LFTAIPG (artículo 7) obliga a que se publique el nombre del proveedor o contratista y la unidad administrativa que celebraron el Contrato, pero no los datos de los subcontratistas. Tanto la base de CompraNet, como el Portal de Obligaciones, cumplen sólo con lo ordenado en este sentido, lo que resta puntos en la implementación de buenas prácticas.

Finalmente, no se obliga la publicación del estatus de los Contratos (vigente, concluido, cancelado o rescindido). Efectivamente el Portal de Obligaciones no publica esta información. En cambio, la base de datos de CompraNet tiene un campo de "estatus del contrato" en el que se indica si el contrato se encuentra "activo", "terminado" o "expirado".

### Accesibilidad

La accesibilidad normativa de los datos básicos del contrato tuvo una calificación de 4.6. Esto se debe a que tanto para la base de CompraNet, como para el Portal de Obligaciones, se obliga la publicación de la información en una plataforma, clasificada en función del monto y del sector, y presentada con formatos preestablecidos. Para los datos en la plataforma de CompraNet, adicionalmente, se obliga que se puedan rastrear los cambios en la información.

La implementación de la accesibilidad de los datos básicos del contrato fue más allá de lo obligado por la norma y

<sup>128</sup> Esta base se puede descargar en la página: <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>. Consultada el 19 de marzo de 2015.

<sup>129</sup> Favor de consultar el Anexo "Selección de muestras" para mayor información.























alcanzó una calificación de 8.5. Tanto en CompraNet, como en el Portal de Obligaciones, la información se publicó efectivamente en una plataforma, con motor de búsqueda, clasificada en función del monto, el sector y su ubicación geográfica (por entidad federativa), pero además fue presentada con formatos preestablecidos, en un formato electrónico que facilita su análisis, en una base de datos descargable y se encontró en cinco clics o menos. Adicionalmente, en CompraNet se clasificó por tipo de proyecto.

Cabe destacar que los **datos agregados de los contratos en CompraNet no son confiables**, ya que se detectaron errores sistemáticos en los registros de montos. En la muestra analizada, 17 por ciento de los Contratos presentaban montos erróneos. Además de esto, en dicha plataforma no es posible vincular los datos básicos de los contratos con otros documentos del proceso de contratación.

Por otra parte, si bien la legislación prevé que los Contratos de procedimientos competitivos se pongan a disposición del público en la plataforma de CompraNet, sólo se encontró un ejemplo que cumplía con esta disposición. En dicho caso, la información de este Contrato estaba integrada en el sitio de CompraNet, se podía encontrar con un motor de búsqueda, estaba clasificada en función del tipo de proyecto, sector y ubicación geográfica, se presentó en formatos preestablecidos que facilitan el análisis y se encontró con cinco clics o menos. Para este documento, la normatividad únicamente obliga la integración de la información en la plataforma y su presentación en formatos preestablecidos.

Finalmente, dado que la legislación no prevé la publicación de los Contratos de adjudicación directa y que no se encontró ninguno publicado, no se evaluaron aspectos de accesibilidad para dicho documento.

**Figura 49. Calificaciones de la subfase Contratos**




| GLOBAL<br>4.5  |   |  | Principales factores que influyeron en la calificación  |
|--|---|---|---|
| <br>Disponibilidad                  | Marco Normativo  6.7 |  | Se obliga la publicación del contrato de procedimientos competitivos (invitación a tres y licitación pública) y de la información básica de todos los contratos.  |
|  | Implementación  3.3  |  | No se obliga la publicación de los contratos de adjudicación directa.   |
| <br>Buenas Prácticas de Elaboración | Marco Normativo  7.8 |  | Se publicó la información básica de los contratos para 97% de los casos de la muestra.  |
|  | Implementación  2.2  |  | No se encontraron publicados contratos de adjudicación directa y sólo se encontró publicado un contrato de procedimiento competitivo.   |
| <br>Accesibilidad                   | Marco Normativo  2.6 |  | Se establece que el contrato de procedimientos competitivos debe incluir su programa de ejecución, su catálogo de conceptos, su calendario de pagos, cláusulas de garantía e información básica.  |
|  | Implementación  4.7  |  | En la información básica de los contratos, no se obliga la publicación de las unidades adquiridas, datos de los subcontratistas, ni el estatus de los contratos no vigentes (es decir, no se obliga que se reporten los contratos suspendidos, cancelados o en modificación). |
|  |   |  | La información básica de los contratos cumplen parcialmente con varios criterios (descripción, montos, contratante, contratista y estatus).   |
|  |   |  | El contrato de procedimiento competitivo contaba con las buenas prácticas, pero sólo representa 1.1% de la muestra.   |
|  |   |  | Se obliga a que los datos básicos de los contratos en la base de CompraNet cumplan con cinco criterios de accesibilidad*.   |
|  |   |  | No se obliga la publicación en internet de los contratos de adjudicación directa.   |
|  |   |  | La información básica de los contratos en la base de CompraNet cumple 10 criterios de accesibilidad, cumple parcialmente con la clasificación por ubicación geográfica e incumple sólo dos criterios**.   |
|  |   |  | No se encontraron publicados en internet contratos de adjudicación, ni 98.9% de los contratos de procedimientos competitivos.   |

\* Los criterios son: Se estipula que la información se publique en un sitio web en una plataforma; se estipula que la información se presente con clasificaciones en función del monto; del sector; se estipula que la información se presente en formatos pre-establecidos; se estipula que estén disponibles todas las versiones públicas y es posible identificar las modificaciones.

\*\* Los criterios son: La información se encuentra integrada en un solo sitio; la información se presenta con clasificaciones en función del impacto.

# POST-CONTRATACIÓN

**Figura 50. Calificaciones de post-contratación**

| <br>Disponibilidad |                | <br>Buenas Prácticas de elaboración |                | <br>Accesibilidad |                | Global |
|---|----------------|--|----------------|--|----------------|--------|
| Marco normativo   | Implementación | Marco normativo  | Implementación | Marco normativo  | Implementación | 3.7    |
| 5.5   | 4.9            | 3.4  | 3.1            | 1.4  | 3.7            |        |

La post-contratación es la etapa en la que se ejecuta el contrato, desde que entra en vigor hasta que se extingue su objeto. Durante su ejecución es fundamental supervisar, auditar y evaluar su cumplimiento, por lo que es necesario operar procesos de monitoreo, auditoría y administración del contrato.

Los principales riesgos a controlar en esta etapa son el posible desvío de las condiciones del contrato en detrimento del erario y/o de la calidad de la obra a construir. Esto puede suceder a través de modificaciones formales del contrato o simplemente mediante la edificación de una obra con especificaciones técnicas inconsistentes con las estipuladas o construida con materiales diferentes a lo establecido en el contrato y a lo realmente pagado. Por ello, resulta de suma importancia que tanto los avances como los resultados de las auditorías y de la evaluación estén documentados y disponibles al público.

La fase de post-contratación obtuvo una calificación global de 3.7 puntos. Su dimensión más transparente fue la de disponibilidad (con 5.5 en marco normativo y 4.9 en la implementación), pero sus valores en la implementación de la disponibilidad son los más bajos en comparación con las otras fases. Con respecto a las buenas prácticas de elaboración, obtuvo 3.4 en marco normativo y 3.1 en su implementación. Su accesibilidad fue más alta en la práctica (3.7) que en lo ordenado por la normatividad (1.4).

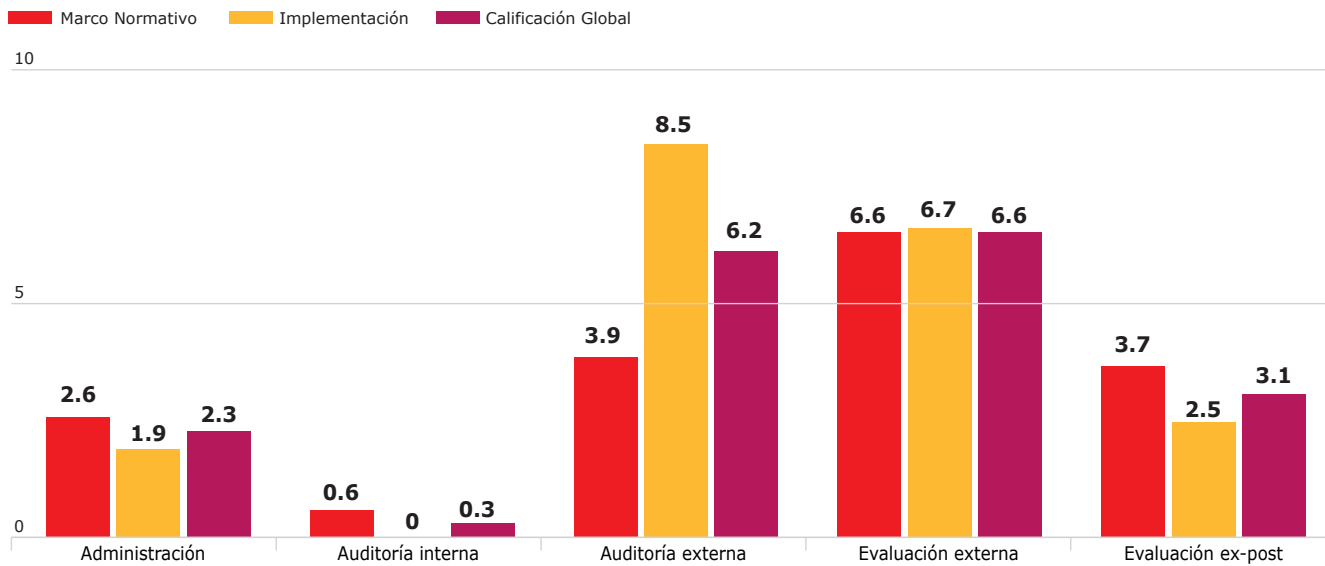
La fase de post-contratación comprende cinco subfases: 1) administración y ejecución del contrato, 2) auditoría interna, 3) auditoría externa, 4) evaluación externa y 5) evaluación ex-post. La calificación de esta fase

se vio fuertemente disminuida porque la subfase de auditoría interna tuvo una evaluación de 0.3 puntos, ya que el esfuerzo del Estado por transparentar la información sobre estas auditorías internas es casi nulo. En contraste, esta fase cuenta con las subfases con mayor transparencia de la MeTrOP: las subfases de auditoría externa y evaluación externa que obtuvieron los mejores resultados en las tres dimensiones.

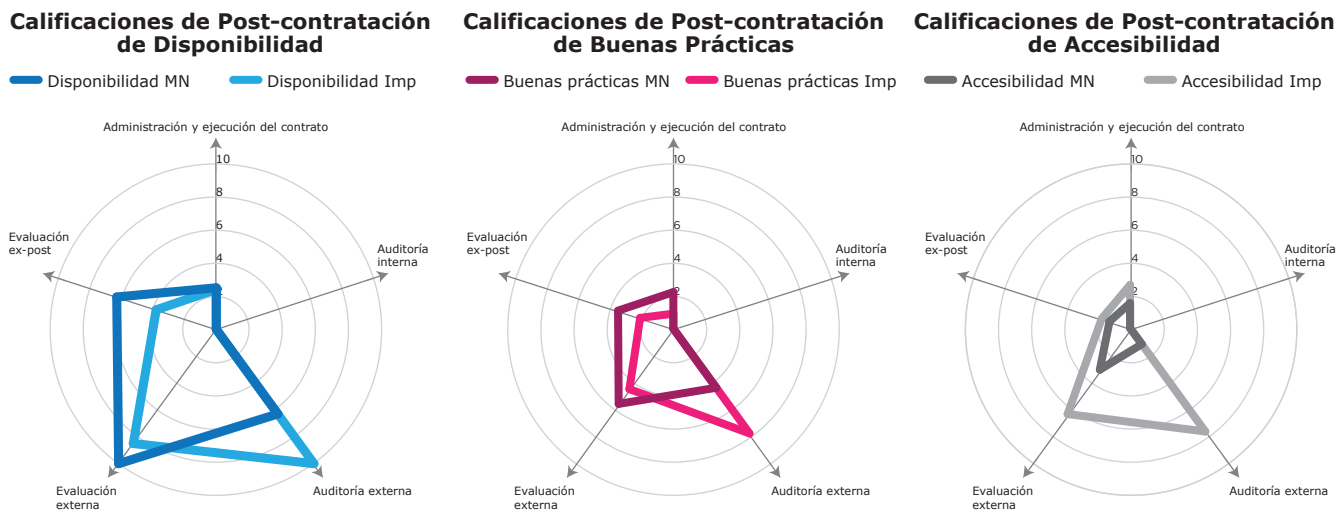
La auditoría externa tuvo una calificación global de 6.2, por arriba del promedio de la MeTrOP, como resultado de un mayor compromiso institucional. Obtuvo una calificación de 8.13 en la dimensión de disponibilidad de información siendo la segunda calificación más alta de una subfase en esta dimensión. También obtuvo 6.11 puntos en la dimensión de buenas prácticas de elaboración: aunque baja, esta calificación fue la más alta en esta dimensión. Por último, obtuvo una calificación de 4.42 en la dimensión de accesibilidad, en gran parte porque muchos de los esfuerzos para facilitar la consulta y el análisis de información se encuentran implementados pero no regulados en el marco normativo, por lo que no existe garantía de su permanencia.

La evaluación externa tuvo una calificación global de 6.6, también por arriba del promedio de la MeTrOP. Obtuvo una calificación de 9.25 en la dimensión de disponibilidad de información siendo la calificación más alta de una subfase en esta dimensión. Obtuvo 5.95 puntos en la dimensión de buenas prácticas de elaboración, lo cual constituye la tercera calificación más alta en esta dimensión. Por último, obtuvo una calificación de 4.75 en la dimensión de accesibilidad, por las mismas razones que la subfase de auditoría externa.

**Figura 51. Calificación por compromiso institucional y subfase de Post-contratación**



**Figura 52. Calificación por dimensión de la transparencia, compromiso institucional y subfase de la Post-contratación**



**ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO**

La subfase de administración y ejecución del contrato comprende las actividades de monitoreo, supervisión y modificación del contrato. Durante esta subfase, puede cambiarse el alcance, los costos y los tiempos del mismo, además de que pueden subcontratarse algunos servicios.

**Riesgos y buenas prácticas**

Esta subfase es especialmente proclive a la corrupción porque es el momento en el cual se ejercen los recursos públicos: es cuando se paga a los contratistas encargados de desarrollar las obras públicas contratadas. Durante su ejecución,

las condiciones originalmente pactadas en el contrato pueden ser desviadas. Existe el riesgo de que se modifiquen los términos del contrato de manera injustificada o sin un acuerdo o autorización previa. Estas modificaciones pueden resultar en un sobrecosto, una menor calidad de los materiales, cambios en el programa de trabajo, una adición de conceptos innecesarios o no contratados. Otros riesgos durante la ejecución de los

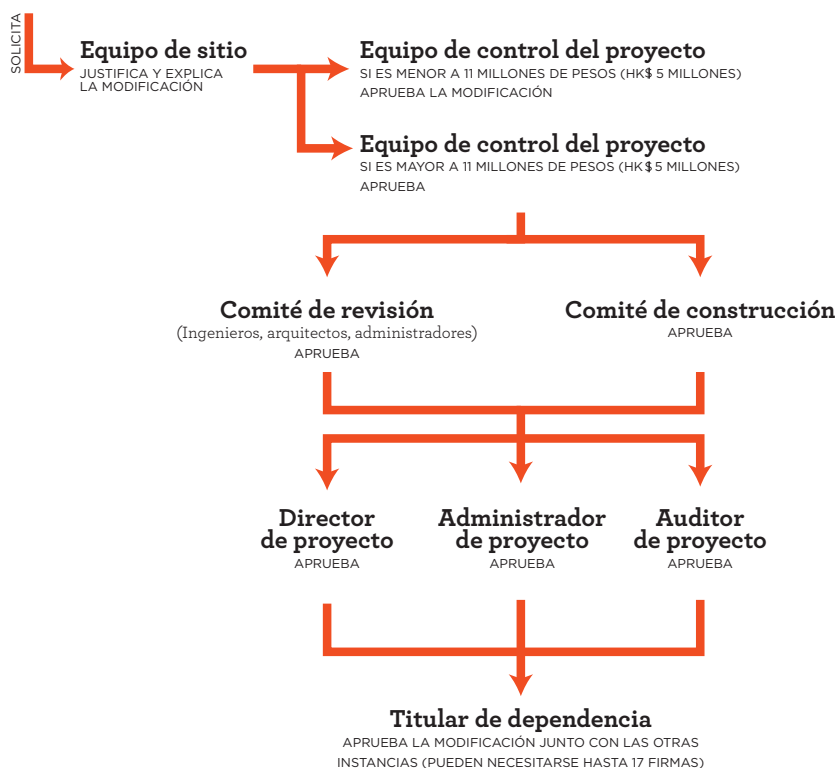
contratos es que se reporten avances ficticios o existan inspecciones simuladas. Lo que se debe controlar en esta subfase es el potencial encarecimiento de la obra, la disminución de su calidad o alcance, e incluso su posible fracaso o abandono.

La organización **CoST** (*Construction Sector Transparency Initiative*), la red *Open Contracting Partnership*<sup>130</sup>, el Banco

## ¿Quién aprobó las modificaciones a los contratos de obra pública en el caso de la construcción del Aeropuerto Internacional de Hong Kong?



CORPORACIÓN DE TRANSPORTE MASIVO



### Las buenas prácticas de Hong Kong

Hong Kong tiene de las mejores prácticas anticorrupción del mundo. La construcción de su aeropuerto a fines de los noventas no sólo es ejemplo de una notable arquitectura e ingeniería, sino también es un ejemplo mundial de buenas prácticas anticorrupción en el manejo de un proyecto de infraestructura de gran calado. Su éxito radicó en que logró cumplir casi a la perfección con su presupuesto y calendario de ejecución. El sistema de modificación de contratos fue uno de los mecanismos esenciales que operaron durante la construcción de dicho aeropuerto. En primer lugar, las decisiones de modificar un contrato eran reconocidas como decisiones clave para el éxito del proyecto. Por lo tanto, tales decisiones se tomaban mediante cuerpos colegiados, con el fin de promover decisiones de forma más objetiva que si se hubieran dejado en manos de una sola persona. El equipo encargado de ejecutar el contrato debía cuantificar, explicar y justificar cualquier cambio propuesto. Posteriormente, esta propuesta llegaba al Equipo de control del proyecto para su aprobación. Sin embargo, si el monto excedía HK \$5 millones -alrededor de 11 millones de pesos-, un Comité de revisión formado por administradores senior también debía aprobar el cambio, ya fuera al contrato, al presupuesto o al esquema de gasto. Si se trataba de un cambio al contrato, este Comité de revisión necesitaba además incluir la participación de ingenieros, arquitectos, un comité de construcción, el director, el administrador general y el auditor del proyecto. En ocasiones se requerían hasta 17 firmas para aprobar la modificación de un contrato, entre las cuales se necesitaba incluso la firma del titular de la dependencia.

**Fuente:** Transparencia Internacional (1999) *Hong Kong: The Airport Core Program and the Absence of Corruption*.

Mundial y la OCDE recomiendan publicar información de forma accesible sobre las modificaciones realizadas a los contratos. Sugieren incluir una justificación de dichos cambios, así como los indicadores de las variaciones que representan en términos absolutos y porcentuales con respecto a lo establecido originalmente<sup>131</sup>. Asimismo, CoST recomienda la creación de grupos multisectoriales conformados por especialistas del Gobierno, de la academia y de la sociedad civil encargados de revisar y validar las modificaciones propuestas<sup>132</sup>. En el caso del aeropuerto de Hong Kong, por ejemplo, los comités multisectoriales fueron clave para monitorear las modificaciones de los contratos y el proyecto se construyó con bajísimos niveles de corrupción<sup>133</sup>.

### Disponibilidad

La dimensión de disponibilidad de la subfase obtuvo una calificación de 2.8, debido a que la legislación no obliga que se publiquen el informe al OIC de los Convenios modificatorios que rebasan 25 por ciento del monto o plazo original, ni el reporte de supervisión de las visitas físicas de la SFP. En consecuencia, en la práctica, estos documentos no se publican. La normatividad tampoco prevé la publicación del informe de la ejecución de los contratos o del informe de conclusión de obras, por lo que no se encontraron publicados.

Asimismo, si bien el marco normativo estipula que los Convenios modificatorios de los procedimientos competitivos deben publicarse (artículo 70 de la LGTAIP), no es el caso de los relativos a las adjudicaciones directas. No obstante, no se pudo verificar la implementación de dicha disposición para los procedimientos competitivos, ya que la Plataforma Nacional de Transparencia, donde deberán colocarse estos documentos, todavía no ha entrado en funcionamiento a la fecha de publicación de la MeTrOP. En el caso de las adjudicaciones directas de 30 millones de pesos o más, en 51.6 por ciento de los casos fue posible determinar si existían Convenios modificatorios o no, ya que el Portal de Obligaciones de Transparencia indicaba esta información para cada Contrato. Entre estos procedimientos, se detectó un solo Contrato con modificaciones y su Convenio modificatorio completo efectivamente se publicó en CompraNet.

Por otra parte, existen disposiciones que prevén la publicación de los Datos básicos de los Convenios modificatorios. El marco normativo establece que

dos fuentes de información deben presentar dichos datos: el Portal de Obligaciones de Transparencia y CompraNet. Sin embargo, debido a la mala calidad del registro de la información en CompraNet, no es posible identificar los datos de los Convenios modificatorios en esta herramienta. Por otro lado, **93 por ciento de los contratos modificados de todos los procedimientos de contratación cuentan con sus Datos básicos** en la Plataforma de Obligaciones de Transparencia, conforme lo estipula el artículo 21, fracción V, del RLFTAPIG.

Por otro lado, para el seguimiento presupuestario de los proyectos, se publica 100 por ciento de los Reportes trimestrales y el Reporte anual del avance físico y financiero de los programas y proyectos de inversión. Dentro de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que la SHCP envía al Congreso, se incluye el Anexo de Avance Físico y Financiero de los Proyectos de Inversión registrados en la Cartera. Dicho Anexo no constituye un reporte con descripciones de la ejecución de los proyectos, sino que presenta una tabla de los proyectos financiados en el trimestre junto con su porcentaje de avance físico y financiero. Sin embargo, la información no permite conocer la fecha de inicio de los proyectos, por lo que no queda claro lo que representan los porcentajes de avance que se presentan; es decir, no se pueden conocer los desfases en tiempo de los proyectos. Existe un listado similar en el Tomo de Proyectos de Inversión de la Cuenta Pública.

### Buenas prácticas de elaboración

Las principales limitaciones a la transparencia de la subfase consisten en la falta de información sobre los resultados de pruebas empíricas para verificar la calidad de las obras durante las visitas físicas. Además, no se elaboran los Reportes de ejecución de contratos, por lo que no es posible identificar cuáles son los principales Contratos vigentes, si existió una observación de la sociedad civil sobre los Contratos auditados o si se reportan acciones inmediatas para atender desviaciones de los presupuestos y programas de trabajo de las obras. Este es uno de los principales factores que afectan negativamente la calificación de la subfase.

**La subfase obtuvo puntos porque el marco normativo (a través de la LOPSRM y el RLOPSRM) mandata algunas buenas prácticas en la**

<sup>131</sup> Ver: CoST. 2013. List of CoST Project Information; Kenny, 2011, Op. Cit.; OCDE. 2009. Op. Cit.

<sup>132</sup> CoST. 2013. Establecer un Grupo Multisectorial y una Secretaría Nacional y CoST. 2013. Diseño del proceso de aseguramiento.

<sup>133</sup> Para mayor información, ver Rooke, 1999, Op. Cit.

**Figura 53. Documentos evaluados en la subfase de administración y ejecución del contrato**

| ID | Nombre del documento recomendado por las buenas prácticas / Descripción   |  | Calificación   |
|----|---|--|--|
|    | Nombre del documento evaluado   |  |  |
| C1 | <b>Convenios de modificación a los términos del contrato de los procedimientos competitivos</b><br>Convenio modificatorio de procedimiento competitivo <sup>134</sup>                                     | Documento legal por medio del cual se pactan modificaciones a los términos originalmente estipulados en un contrato asignado mediante un procedimiento competitivo, de modo que se alteran o extinguen las obligaciones previamente establecidas. Suelen cambiar la duración de la ejecución de la obra, el monto o el alcance acordados.  |  <b>3.0</b>   |
| C2 | <b>Convenios de modificación a los términos del contrato de los procedimientos no competitivos</b><br>Convenio modificatorio de adjudicación directa  | Documento legal por medio del cual se pactan modificaciones a los términos originalmente estipulados en un contrato asignado mediante un procedimiento no competitivo, de modo que se alteran o extinguen las obligaciones previamente establecidas. Suelen cambiar la duración de la ejecución de la obra, el monto o el alcance acordados.   |  <b>3.4</b>   |
| C3 | <b>Datos básicos de convenios modificatorios</b><br>Datos básicos de convenios modificatorios <sup>135</sup>  | Conjunto de datos más relevantes de los Convenios modificatorios como la variación del monto, del plazo de ejecución o del alcance del contrato original, así como los motivos que los justifican.   |  <b>5.4</b>   |
| C4 | <b>Informe de convenios modificatorios sobre cambios relevantes</b><br>Informe de convenios modificatorios sobre cambios relevantes <sup>136</sup>  | Informe en el que se deberían reportar los Convenios que modifican los términos de los contratos en más de 10 por ciento en lo que respecta los montos, los plazos de ejecución y el alcance del contrato original.  |  <b>0.8</b>  |
| C5 | <b>Reporte de supervisión física de la ejecución de las obras</b><br>Reporte de supervisión de las visitas físicas (SFP)  | Reporte realizado a partir de las visitas a los proyectos que debería incluir información sobre el estado de avance de las obras, con indicadores y hallazgos.   |  <b>0</b>   |
| C6 | <b>Informe de avance físico y financiero de los proyectos (ejecución presupuestaria)</b><br>Informe de avance físico y financiero de los proyectos de inversión (ejecución presupuestaria) <sup>137</sup> | Informe periódico en el que se debería detallar el avance en la ejecución de un proyecto de inversión. Debería reportar el flujo de recursos erogados en función del gasto autorizado y el porcentaje de avance físico del proyecto, en comparación con el programa de ejecución inicial.  |  <b>4.7</b> |
| C7 | <b>Informe ejecutivo de la ejecución de los contratos</b><br>Informe ejecutivo de la ejecución de los contratos <sup>138</sup>  | Informe ejecutivo que debería ofrecer un panorama general del cumplimiento de los contratos financiados con recursos públicos. Debería contener un reporte de los cambios más relevantes encontrados en los Convenios que modifican los contratos, un reporte de supervisión de las visitas físicas, un reporte del avance físico y financiero de los contratos, así como una descripción de los principales problemas enfrentados y posibles riesgos. |  <b>0</b>   |
| C8 | <b>Informe de conclusión de las obras públicas</b><br>Informe de conclusión de las obras públicas <sup>139</sup>  | Informe que debería indicar el estado en que se finalizó una obra conforme a las especificaciones de su contrato. Debería incluir el monto originalmente estipulado, el monto efectivamente ejercido, el plazo originalmente planeado, el plazo real de ejecución, el alcance planeado y el alcance.   |  <b>0</b>   |

<sup>134</sup> Convenio modificatorio de las licitaciones públicas e invitaciones a por lo menos tres personas.

<sup>135</sup> Base de datos de contratos y convenios modificatorios de CompraNet y Datos básicos de convenios modificatorios en el Portal de Obligaciones de Transparencia.

<sup>136</sup> Informe al Órgano Interno de Control de convenios modificatorios que rebasan 25 por ciento del monto o plazo original.

<sup>137</sup> Anexo XXII de Finanzas Públicas sobre el Avance Físico y Financiero de los Proyectos de Inversión en el Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP, Tomo de programas y proyectos de inversión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

<sup>138</sup> No hay un documento similar.

<sup>139</sup> Acta de entrega-recepción física de los trabajos.

**elaboración de los documentos que sí existen. Así, los Convenios modificatorios deben sustentarse en un dictamen técnico** que explique el fundamento de los cambios a los contratos, precise las modificaciones a los plazos e importes en términos absolutos y porcentuales, y publique los programas de ejecución modificados. **Sin embargo, no se pudo corroborar si estas provisiones se implementan en la práctica para los Convenios modificatorios de procedimientos competitivos, pues no se encontró ninguno publicado en CompraNet. Por otra parte, se encontró únicamente un Convenio modificatorio publicado para los procedimientos no competitivos, el cual cumplió con las buenas prácticas estipuladas en la LOPSRM y su Reglamento.**

Asimismo, el artículo 2 de la LOPSRM estipula que los Datos básicos de los convenios de modificación a los contratos deberán ser publicados en CompraNet conforme lo indica la regulación en materia de transparencia. El RLFTAIPG indica en su artículo 21, fracción V, que las variaciones en los montos y en los plazos de los Contratos deben especificarse como Datos básicos en el Portal de Obligaciones de Transparencia. Esta disposición normativa se constató en la práctica, pues 93.3 por ciento de los Contratos modificados de todos los procedimientos de contratación indican en el Portal de Obligaciones de Transparencia las variaciones de montos o plazos.

Por otro lado, la información sobre el avance físico y financiero de los proyectos de inversión registrados en la Cartera es incompleta, ya que no incluye todos los tipos de proyectos. Existe un Reporte específico de los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (PIDIREGAS) y multianuales, el cual indica con precisión las fechas de duración de ejecución de los proyectos, sus flujos financieros e indicadores de rentabilidad. En cambio, para los otros proyectos de inversión los Informes de avance físico y financiero sólo establecen porcentajes de avance, sin especificar los plazos de ejecución y presupuestos originales, por lo que no permite conocer el porcentaje de avance o de modificación. Tampoco presentan indicadores de rentabilidad. Además, la desventaja de estos informes es que no están vinculados con los Contratos respectivos, lo que dificulta dar seguimiento a estos últimos.

## Accesibilidad

**El marco normativo regula menos criterios de accesibilidad de los que en la práctica se implementan (1.7).** Esta situación ocurre **especialmente en los Informes de avance físico y financiero de los proyectos de inversión que entrega la SHCP al Congreso trimestralmente.** El artículo 107 de la LFPRH no contempla elementos de accesibilidad para dichos Informes, pues sólo establece que la SHCP entregue a la Cámara de Diputados un Informe sobre la ejecución del presupuesto y los principales indicadores de resultados y avances de los programas y proyectos. El Reglamento de la LFPRH tampoco incluye obligaciones de accesibilidad. Sin embargo, en la práctica, la información se presenta en formato de bases de datos, con clasificaciones en función del monto, tipo de proyecto, sector y ubicación geográfica. Además, los Anexos de los Informes Trimestrales que presentan la información de proyectos de inversión cuentan con formatos pre-establecidos, su información es descargable en formato Excel y se encuentran en menos de cinco clics. A través de la plataforma de Transparencia Presupuestaria, es posible desplegar algunos de estos Anexos.

El único Convenio modificatorio de las adjudicaciones directas que se encontró publicado en CompraNet se encontraba en formato PDF y tenía una difícil accesibilidad, pues no era identificable mediante motor de búsqueda ni estuvo contenido en una base de datos.

Por otro lado, los **Datos básicos de los convenios modificatorios no se pueden condensar de manera inmediata en una base de datos manipulable.** En el Portal de Obligaciones de Transparencia es posible detectar fácilmente qué Contratos de la Administración Pública Federal cuentan con Convenios, pero es necesario acceder a los registros y descargar cada uno por separado para conseguir los datos de modificación de sus montos y plazos. **Conforme a los artículos 2 y 74 de la LOPSRM, existe la obligación de incluir y actualizar trimestralmente los datos de los Convenios modificatorios en la plataforma de CompraNet en formatos pre-establecidos con los montos y plazos modificados. Sin embargo, esto no sucede.** Esto se debe a que algunos operadores erróneamente registran el Convenio modificatorio como si se tratara de un nuevo Contrato, de modo que la información se duplica en número de Contratos y montos. Esto afecta seriamente la accesibilidad de la información<sup>140</sup>.

**Figura 54. Calificaciones de la subfase Administración y ejecución del contrato**

| GLOBAL<br><b>2.3</b>                       |                            |  | Principales factores que influyeron en la calificación |
|--|----------------------------|--|--|
| <br><b>Disponibilidad</b>                  | Marco Normativo <b>3.1</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se establece la publicación de los convenios modificatorios para procedimientos competitivos (invitación a tres y licitación pública). También la publicación de datos del avance físico y financiero de los proyectos (aunque no en un informe).</li> <li>- No se establece la publicación del Informe de convenios modificatorios, del Reporte de visitas físicas, del Informe de ejecución, ni del Informe de conclusión de obras.</li> </ul>  |  |
|  | Implementación <b>2.5</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se publica el avance físico y financiero de los proyectos en los Informes Trimestrales de SHCP y en la Cuenta Pública.</li> <li>- No se publica el Informe de convenios modificatorios para los procedimientos competitivos (invitación a tres y licitación pública), el Reporte de visitas físicas, el Informe de ejecución, ni el Informe de conclusión de obras.</li> </ul>  |  |
| <br><b>Buenas Prácticas de Elaboración</b> | Marco Normativo <b>3.5</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se establece que los convenios modificatorios deben indicar el fundamento de los cambios y su alcance, contener el plan de ejecución modificado y publicar datos básicos en forma de ficha técnica.</li> <li>- No se establece que deban incluirse pruebas de calidad en las visitas físicas. En los Informes de avance físico-financiero, no se establece la metodología de los indicadores de seguimiento, la evolución de los proyectos, indicadores de rentabilidad, ni se genera un informe anual. En los Reportes de ejecución de contratos, no se establece que deban identificarse los principales contratos vigentes, que deban ser elaborados por expertos independientes, que incluyan un reporte de desviaciones ni retrasos de las obras.</li> </ul> |  |
|  | Implementación <b>1.1</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ En el Portal de Obligaciones de Transparencia, 93.3% de los contratos modificados indican la variación del monto o plazos del contrato modificado.</li> <li>- No se incluyen pruebas de calidad en visitas físicas. Los reportes de ejecución de contratos no son elaborados por expertos independientes, no identifican los principales contratos vigentes, ni incluyen un reporte de desviaciones y retrasos de las obras.</li> </ul>   |  |
| <br><b>Accesibilidad</b>                   | Marco Normativo <b>1.2</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se obliga a que los datos básicos de los convenios modificatorios se publiquen en CompraNet y cumplan con seis criterios de accesibilidad*.</li> <li>- No se obliga la publicación en internet del Informe de convenios modificatorios, del Reporte de visitas físicas, del Informe de ejecución, ni del Informe de conclusión de obras.</li> </ul>   |  |
|  | Implementación <b>2.2</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Los informes de avance físico-financiero cumplen con los criterios de accesibilidad salvo por dos excepciones**.</li> <li>- No se publican en internet el Informe de convenios modificatorios, el Reporte de visitas físicas, el Informe de ejecución, ni el Informe de conclusión de obras.</li> </ul>   |  |

\* Los criterios son: Se estipula que la información se publique en un sitio web en una plataforma; se estipula que la información se encuentre integrada en un solo sitio; se estipula que la información se presente con clasificaciones en función del monto; del sector; se estipula que la información se presente en formatos pre-establecidos; Se estipula que estén disponibles todas las versiones públicas y es posible identificar las modificaciones.

\*\* Los criterios que no se cumplen son: La información se presenta con clasificaciones en función del impacto; se puede tener acceso a la información en cinco clics o menos.

### AUDITORÍA INTERNA

La auditoría interna es el control que lleva a cabo el propio Gobierno sobre la ejecución de los proyectos y contratos de obra pública. En esta subfase, se debe identificar oportunamente si existe un uso inadecuado de los recursos públicos para corregir el problema y/o sancionarlo.

### Riesgos y buenas prácticas

La principal característica y fortaleza de la auditoría interna es que puede ocurrir durante la ejecución de los recursos públicos. En este sentido, puede desempeñar una función relevante en la detección temprana de la ineficiencia en el uso de estos recursos y en la prevención de la corrupción. Por lo tanto, el principal riesgo de

esta subfase es que no existan mecanismos efectivos de control del ejercicio del dinero en tiempo real y de la ejecución del programa de trabajo que permitan prevenir potenciales desvíos o hasta el fracaso de un proyecto de obra.

Por otra parte, el Foro Económico Mundial, a partir de una encuesta que realizó entre empresas constructoras líderes a nivel global, identificó que uno de los riesgos de corrupción que enfrenta la industria consiste en la manipulación de reportes de ejecución, de modo que los progresos que se muestran o las inspecciones que se realizan sean ficticios<sup>141</sup>. Por ello, resulta relevante que se lleve a cabo un control interno eficaz de los proyectos con el fin de asegurar una supervisión efectiva y sistemática del desempeño del contratista. Dicha supervisión debe incluir una revisión de las obras, y en particular de sus elementos estructurales, los cuales quedarán cubiertos en la obra finalizada.

**Se recomienda entonces la publicación de informes que contengan los principales indicadores operativos de las auditorías y sus hallazgos.** La OCDE recomienda (en su documento *Investing Together*) crear indicadores para medir el desempeño de los proyectos de inversión que consideren los insumos empleados en los proyectos, los productos efectivamente generados

y los beneficios conseguidos<sup>142</sup>. Por ello, resulta de suma importancia que las instancias fiscalizadoras tengan autonomía y que los avances y resultados de las auditorías estén bien documentados y disponibles al público.

Adicionalmente, la OCDE establece que las auditorías deben revisar no sólo la legalidad de los procedimientos de contratación y ejecución de obras, sino también la pertinencia de las obras, es decir, si en realidad resuelven una necesidad o problemática real.

Asimismo, las buenas prácticas incluyen la publicación de los programas anuales, de los informes de resultados de las auditorías practicadas, y de un reporte periódico que analice la problemática más frecuente y relevante de los proyectos auditados e incluya recomendaciones puntuales para la mejora de los procedimientos y de las políticas públicas en la materia.

**Finalmente, el Banco Mundial indica que los reportes de auditoría de los proyectos deben publicarse en formatos electrónicos para promover el control ciudadano<sup>143</sup>.** Lo anterior permite que la sociedad civil y la academia desempeñen una función de monitoreo y control, que resulta fundamental para una adecuada rendición de cuentas.

**Figura 55. Documentos evaluados en la subfase de contratos**

| ID  | Nombre del documento recomendado por las buenas prácticas / Descripción  |  | Calificación |
|-----|--|--|--------------|
|     | Nombre del documento evaluado  |  |              |
| C9  | <b>Programa anual de auditoría interna</b><br>Programa Anual de Auditoría de la SFP  | Documento que debería integrar el ente de control interno en el que se enlisten los proyectos de obra pública por ser auditados y sujetos de visitas físicas durante el año. | 0            |
| C10 | <b>Informes de auditoría interna</b><br>Informes de auditoría en inversión física de la SFP  | Informes que deberían condensar el resultado de las auditorías realizadas por parte del ente de control interno durante el ejercicio del presupuesto.                        | 0.8          |
| C11 | <b>Reporte de problemática de la obra pública, emitido por el ente de control interno</b><br>Reporte de problemática de la obra pública de la SFP <sup>144</sup> | Documento que debería resumir y analizar los problemas más graves y frecuentes de los proyectos de obra pública identificados a partir de las auditorías internas.           | 0            |

<sup>141</sup> Foro Económico Mundial. 2015. Op. Cit.

<sup>142</sup> OCDE. 2013. Op. Cit.

<sup>143</sup> Kenny, 2011, Op. Cit.

<sup>144</sup> No hay documento similar.

### Disponibilidad

En la dimensión de disponibilidad, la subfase de auditoría interna obtiene 0.3 de calificación, lo que la convierte en la más opaca de todas las subfases evaluadas en la Métrica, pues no se publica ninguno de los documentos relevantes. No se ponen a disposición del público los Programas anuales de auditoría interna, los informes que presentan los hallazgos de las auditorías internas cuando éstas han finalizado, ni los informes destinados a retroalimentar la política de obra pública.

El marco normativo no obliga a la SFP a publicar un Programa anual de auditoría interna, ni un Reporte de problemática de la obra pública. De acuerdo al artículo 30

del Reglamento Interior de la SFP, la Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública (UCAOP) de esta dependencia está a cargo de elaborar el Programa anual de auditorías y visitas de inspección a obras públicas. Sin embargo, no se establece que dicho programa deba publicarse. Por su parte, el Reporte de problemática de la obra pública ni siquiera se contempla en la normatividad.

La normatividad es inconsistente en cuanto a la obligación de publicar informes de los hallazgos de las auditorías que efectúa la SFP. Por una parte, la LFTAIPG (art. 7, fracción X) indica que deben ponerse a disposición del público "los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado" que realicen la SFP y las contralorías internas, pero el Reglamento acota dicha obligación<sup>145</sup>, ya que indica que basta con publicar

**Figura 56. Calificaciones de la subfase Auditoría Interna**

| GLOBAL<br><b>0.3</b>                       |                            |  | Principales factores que influyeron en la calificación |
|--|----------------------------|--|--|
| <br><b>Disponibilidad</b>                  | Marco Normativo <b>1.7</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ La LFTAIPG establece la obligación de publicar los resultados de auditorías (aunque el Reglamento de la propia Ley acota la obligación a datos agregados).</li> <li>- No se obliga la publicación del Programa anual de auditoría de la SFP, ni del Reporte de problemática de la obra pública (SFP).</li> </ul>  |  |
|  | Implementación <b>0</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ <b>No existieron factores que contribuyeran a la calificación.</b></li> <li>- La SFP no publicó su Programa anual de auditoría, Informes de auditoría en inversión física, ni Reportes de problemática de la obra pública.</li> </ul>   |  |
| <br><b>Buenas Prácticas de Elaboración</b> | Marco Normativo <b>0</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ <b>No existieron factores que contribuyeran a la calificación.</b></li> <li>- No se obliga la publicación de la metodología de selección de auditorías del Programa anual de auditoría y, en los informes trimestrales de la SFP, no se obliga la inclusión de los hallazgos de las auditorías, de un apartado de proyectos más relevantes, ni de los calendarios de pagos de los proyectos auditados.</li> </ul> |  |
|  | Implementación <b>0</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ <b>No existieron factores que contribuyeran a la calificación.</b></li> <li>- No se publica la metodología de selección de auditorías del Programa anual de auditoría y, en los informes trimestrales de la SFP, no se incluyeron hallazgos de las auditorías, un apartado de proyectos más relevantes, ni los calendarios de pagos de los proyectos auditados.</li> </ul>  |  |
| <br><b>Accesibilidad</b>                   | Marco Normativo <b>0</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ <b>No existieron factores que contribuyeran a la calificación.</b></li> <li>- Como no se obliga su publicación en internet, ningún documento cumple con ningún criterio de accesibilidad.</li> </ul>  |  |
|  | Implementación <b>0</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ <b>No existieron factores que contribuyeran a la calificación.</b></li> <li>- Como no se publican, ningún documento cumple con ningún criterio de accesibilidad.</li> </ul>   |  |

<sup>145</sup> El artículo 17 del RLFTAIPG establece que "Para el cumplimiento de lo dispuesto en la fracción X del artículo 7 de la Ley [Federal de Transparencia], la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control en las dependencias y entidades, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán publicar la información siguiente: (I) El número y tipo de auditorías a realizar en el ejercicio presupuestario respectivo; (II) Número total de observaciones determinadas en los resultados de auditoría por cada rubro sujeto a revisión, y (III) Respecto del seguimiento de los resultados de auditorías, el total de las aclaraciones efectuadas por la dependencia o entidad...". Sin embargo, se promulgó una nueva Ley Federal de Transparencia en diciembre de 2015, de modo que es posible que se modifique su reglamento. Lo anterior significa que potencialmente se modificará la disposición que acota la información que se publica de las auditorías internas.

el número de auditorías internas realizadas y el número de observaciones señaladas y atendidas<sup>146</sup>. Así, la SFP publica en su página web los reportes trimestrales de auditoría, pero sólo con la información solicitada en el Reglamento, sin especificar cuáles son las dependencias o entidades fiscalizadas.

### Buenas prácticas de elaboración

Los reportes trimestrales de auditoría de la SFP no están obligados a contener hallazgos relevantes de las obras públicas auditadas, ni a incluir un apartado especial para los proyectos más relevantes o un calendario de pagos y ejecución de las obras que permita saber si están cumpliendo con los tiempos originalmente estipulados en los contratos o no. Dado que estos reportes no se publican, es imposible verificar si implementan las buenas prácticas enumeradas.

Tampoco se obliga que el Programa anual de auditorías internas incluya la metodología de selección de los proyectos y como éste no se publica, no es posible confirmar si en efecto incluye dicha metodología.

Por estas deficiencias, la subfase obtiene una calificación de cero en la dimensión de buenas prácticas de elaboración.

### Accesibilidad

La normatividad no exige la publicación de los documentos de auditoría interna y, en consecuencia tampoco regula criterios de accesibilidad para obtenerlos y aprovechar su información. Tampoco se encontró publicado, de manera voluntaria, ninguno de los tres documentos evaluados por la Métrica en esta subfase. Por todo lo anterior, esta subfase no cumplió con ningún criterio de accesibilidad y también obtuvo una calificación de cero en esta dimensión.

## AUDITORÍA EXTERNA

**La auditoría externa es la subfase que consiste en la revisión de la ejecución de proyectos de obra pública y de los contratos de inversión física** por parte de una instancia independiente al Gobierno, conocida como entidad de fiscalización superior<sup>147</sup>. Esta auditoría interviene de forma posterior al ejercicio del gasto. En esta subfase se examina la pertinencia del uso de los recursos para resolver el problema identificado o atender la necesidad existente, así como el apego al marco normativo en el ejercicio del presupuesto. Finalmente se verifica que no existan desvíos del dinero público.

### Riesgos y buenas prácticas

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés) indica en las Declaraciones de Lima y México que **la entidad de fiscalización superior debe contar con independencia y libertad para decidir el contenido y oportunidad de sus auditorías**, al igual que para realizar la publicación y divulgación de sus hallazgos. A su vez, no debe subordinarse a las autoridades administrativas y debe rendir cuentas al parlamento o congreso<sup>148</sup>.

Los hallazgos de la auditoría externa pueden servir de base para emitir sanciones contra los actores identificados como responsables de cometer irregularidades durante el proceso. Idealmente, los hallazgos también deberían nutrir las decisiones de política pública en materia de contratación de obra pública de modo que se logre un mejor ejercicio de los recursos.

De esta forma, **uno de los principales riesgos en esta fase consiste en que no se detecten posibles desvíos de los fondos públicos que financian programas o proyectos de inversión. Otro riesgo sería que no se identifique cuando estos últimos no cumplen con su objetivo.**

<sup>146</sup> La LGTAIP (art. 70, fracción XXIV) también estipula que se publiquen “los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado” en la Plataforma Nacional de Transparencia. Sin embargo, a la fecha de la publicación de este documento, dicha plataforma aún no era funcional, por lo que no era posible evaluar si efectivamente las auditorías internas se publican como parte de su contenido.

<sup>147</sup> En el caso de México, la auditoría externa le corresponde a la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Las principales diferencias entre la auditoría externa e interna radican en el momento en el que se llevan a cabo la auditoría y quién las lleva a cabo. La ASF pertenece al poder legislativo y por ello su labor se considera como un mecanismo de control externo a la Administración Pública Federal, a diferencia de las auditorías realizadas por la SFP. La otra diferencia es que la auditoría externa se realiza después del ejercicio de los recursos.

<sup>148</sup> Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). 2011. *Declaración de México sobre Independencia de las EFS*. Y Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). 2011. *La declaración de Lima*.

Por otro lado, la OCDE insiste, con mucha razón, en que **las auditorías deben revisar la pertinencia de las obras** y no sólo la legalidad de los procedimientos de contratación y ejecución de las mismas<sup>149</sup>. Es decir, deben evaluar si las obras efectivamente resuelven una necesidad o problemática. De lo contrario, el desarrollo de obras innecesarias puede resultar una manera frecuente de desperdiciar recursos públicos. Se puede llegar a desatender esta problemática por falta de independencia por parte de la entidad fiscalizadora, por falta de recursos financieros o humanos en sus cuadros técnicos, por falta de métodos o técnicas de investigación adecuados, o por falta de facultades legales.

CoST indica que las **cuentas públicas auditadas por el ente de fiscalización superior y los reportes de auditoría deben ser presentados ante el Congreso y estar disponibles** para la consulta pública. Asimismo, CoST indica que deben establecerse mecanismos de seguimiento efectivos y transparentes a las recomendaciones de las auditorías<sup>150</sup>.






### Disponibilidad

La subfase alcanzó la máxima calificación en implementación de la dimensión de disponibilidad, dado que se publican todos los documentos evaluados.

El Programa anual de auditorías externas se encontró a disposición del público para los años 2012, 2013 y 2014 en el sitio web de la ASF. En dicho documento se detallan los objetos y entes fiscalizados, así como los tipos de auditoría programados. Asimismo, se encontró publicado 100 por ciento de los Informes de la auditoría de inversiones físicas realizadas la ASF entre los años 2000 y 2013.

También se publica en la página de internet de la ASF 100 por ciento de los Informes de seguimiento de las observaciones y recomendaciones emitidas por esta entidad. Se encontraron informes semestrales desde el año 2010 hasta 2014.

**Figura 57. Documentos evaluados en la subfase de auditoría externa**

| ID  | Nombre del documento recomendado por las buenas prácticas /<br>Nombre del documento evaluado  | Descripción  | Calificación   |
|-----|---|--|--|
|     |   |  |             |
| C12 | <b>Programa anual de auditorías externas</b><br>Programa anual de auditorías externas   | Programa que debería publicar la entidad superior de fiscalización, en el que enliste los entes y objetos por fiscalizar. Las propuestas de auditorías deben ser analizadas y discutidas en una instancia colegiada, que permita valorar la pertinencia de llevarlas a cabo e integrarlas definitivamente en el programa.  |  <b>5.3</b> |
| C13 | <b>Informes de auditorías externas</b><br>Informes de auditoría en inversión física de la ASF   | Informes que debería realizar la entidad superior de fiscalización sobre las auditorías que revisan la adquisición de bienes y las obras públicas para evaluar si se cumplen los estándares de calidad previstos, si los montos invertidos son razonables y si fueron entregados en tiempo y forma, entre muchos otros aspectos. Estos informes deberían incluir observaciones y recomendaciones a los entes fiscalizados, así como reportar acciones emprendidas en caso de detectar daños al erario. |  <b>8.2</b> |
| C14 | <b>Informes de seguimiento de recomendaciones</b><br>Informes de seguimiento de las observaciones y recomendaciones emitidas por la ASF           | Reporte que debería detallar el estado de cumplimiento de las observaciones y recomendaciones realizadas en las auditorías.  |  <b>7.3</b> |
| C15 | <b>Reporte de problemática de la obra pública, emitido por el ente de control externo</b><br>Reporte de problemática de la obra pública de la ASF | Documento que debería resumir y analizar los problemas más graves y frecuentes de los proyectos de obra pública identificados a partir de las auditorías de inversión física del ente de control externo.  |  <b>4.5</b> |

<sup>149</sup> OCDE. 2013. Op. Cit.

<sup>150</sup> CoST. 2013. *Construction Sector Transparency Indices: Invitation to peer review.*

Adicionalmente, se publicó en 2012 un reporte con el análisis de la problemática más frecuente y relevante de los proyectos auditados llamado “Problemática General en Materia de Obra Pública” que retrató algunos de los problemas recurrentes que enfrentaron los proyectos de inversión física de más de 100 millones de pesos auditados entre 1999 y 2010.

A pesar de que se publican todos los documentos de la subfase, es necesario destacar que no existe obligación legal de publicar el Reporte de problemática de la obra pública. Tampoco se establece en la Constitución, la Ley de Fiscalización o la Ley General de Transparencia la obligación de publicar el Programa anual de auditorías. Sin embargo, dado que este Programa se entrega al Congreso, el Reglamento de la Cámara de Diputados, en su artículo 239, establece la obligación de publicarlo en la Gaceta Parlamentaria.

### Buenas prácticas de elaboración

**Las auditorías externas se realizan con independencia del Poder Ejecutivo**, ya que la ASF no depende ni financiera, ni operativamente de éste. En este contexto, la ASF audita las finanzas, la eficiencia y la eficacia de los proyectos de infraestructura mediante auditorías de desempeño a los programas de infraestructura. Sin embargo, no revisa la pertinencia de los proyectos de inversión de acuerdo con los diagnósticos a los que responden.

Un problema de la subfase es que **los Informes de auditoría externa no están disponibles con la oportunidad debida**. Para contar con el total de la información de auditoría, es necesario esperar 14 meses después del fin del año fiscal. Con la Reforma Constitucional Anticorrupción aprobada en mayo de 2015 se consiguió un avance en la materia, ya que está prevé que dos informes individuales de auditoría se publiquen antes de la aprobación del siguiente presupuesto<sup>151</sup>. Sin embargo, de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE, las auditorías deberían publicarse en su totalidad máximo seis meses después del cierre del año fiscal de manera que pueda servir de insumos para la discusión presupuestaria.

Por otra parte, el formato pre-establecido con el que se publican los hallazgos de los informes de auditoría no permite entender el impacto de esa auditoría en el marco del proyecto completo. En efecto, este formato no incluye el número total de contratos que corresponden a un proyecto en específico o cuál es el monto total del proyecto, pues sólo se audita una muestra del mismo. En ocasiones, las auditorías sí contienen, en los antecedentes, datos generales del proyecto que permiten conocer su presupuesto total y su número de contratos, pero no es una regla por lo que no es posible conocer esta información para todos los proyectos.

Un problema del Programa anual de auditoría es que no contiene la metodología de selección de muestras, lo que no garantiza total objetividad. La legislación establece los criterios que se deben utilizar en la programación, pero no existe información para comprobar se sigan estos criterios una vez que se publican los informes de resultado.

### Accesibilidad

**La plataforma digital llamada Sistema Público de Consultas de Auditoría** ([www.asfdatos.gob.mx](http://www.asfdatos.gob.mx)) es una base de datos con motor de búsqueda que permite descargar todos los Informes de resultados de auditoría. En ésta, dichos informes se clasifican por tipo de auditoría, por sector y por entidad federativa. La información está disponible en menos de cinco clics y en formatos preestablecidos. Cabe destacar que [asfdatos.gob.mx](http://asfdatos.gob.mx) constituye una de las mejores plataformas existentes del sector público para consultar información.

No obstante lo anterior, el marco normativo no exige casi ninguna de las medidas que en la práctica se implementan para facilitar a los usuarios la consulta y el análisis de la información de la auditoría externa. Por ejemplo, la existencia del Sistema Público de Consultas de Auditoría no está prevista en el marco normativo. Lamentablemente esta situación disminuye la garantía de que la herramienta perdure en el tiempo. Estas deficiencias en la regulación de la auditoría externa limitaron su calificación global de accesibilidad.

<sup>151</sup> De acuerdo al art.79 de la CPEUM, fracción II, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del siguiente año, se presentarán los informes individuales de auditoría que concluyan durante el periodo respectivo.

**Figura 58. Calificaciones de la subfase Auditoría Externa**

| GLOBAL<br><b>6.2</b>                       |                            |  | Principales factores que influyeron en la calificación |
|--|----------------------------|--|--|
| <br><b>Disponibilidad</b>                  | Marco Normativo <b>6.3</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se obliga a la publicación de todos los Informes de resultados de auditoría en inversión (ASF) y los Informes de seguimiento (ASF).</li> <li>- No se obliga la publicación de un Reporte de problemática de la Obra Pública (ASF).</li> </ul>   |  |
|  | Implementación <b>10</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se publican el Programa Anual de Auditorías (ASF), los Informes de resultados de auditoría en inversión (ASF), los Informes de seguimiento (ASF) y el Reporte de problemática de Obra Pública (ASF).</li> <li>- No aplica. Se publican todos los documentos de la subfase.</li> </ul>   |  |
| <br><b>Buenas Prácticas de Elaboración</b> | Marco Normativo <b>4.4</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se establece que los informes de auditoría deben describir los hallazgos, que la ASF debe difundir sus hallazgos, que es independiente del Ejecutivo y que audita la eficacia y eficiencia de los proyectos.</li> <li>- No se obliga la publicación de un Reporte de problemática de la Obra Pública (ASF).</li> </ul>                          |  |
|  | Implementación <b>7.8</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Los informes de auditoría describen los hallazgos, la ASF los difunde, es independiente del Ejecutivo y audita la eficacia y eficiencia de los proyectos.</li> <li>- El Programa Anual de Auditoría no contiene la metodología de selección de muestras.</li> </ul>   |  |
| <br><b>Accesibilidad</b>                   | Marco Normativo <b>1.2</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Se establece que los Informes de auditoría deben cumplir con tres criterios de accesibilidad* y que los Informes de seguimiento (ASF) deben cumplir con otros tres criterios**.</li> <li>- No se establece ningún criterio de accesibilidad para el Programa Anual de Auditoría, ni para el Reporte de problemática de Obra Pública.</li> </ul> |  |
|  | Implementación <b>7.7</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Los Informes de resultados de auditoría cumplen con todos los criterios de accesibilidad.</li> <li>- El Programa Anual de Auditoría, los Informes de seguimiento y el Reporte de problemática de Obra Pública incumplen con cuatro criterios de accesibilidad***.</li> </ul>  |  |

\* Los criterios son: Se estipula que la información se publique en un sitio web en Internet; se estipula que la información se encuentre integrada en un solo sitio; se estipula que la información se presente en formatos pre-establecidos.

\*\* Los criterios son: Se estipula que la información se publique en un sitio web en Internet; se estipula que la información se encuentre integrada en un solo sitio; se estipula que se pueda encontrar la información mediante un motor de búsqueda.

\*\*\* Los criterios con los que incumplen son: La información se presenta con clasificaciones en función del monto; del impacto; los datos se presentan en una base de datos descargable; están disponibles todas las versiones públicas y es posible identificar las modificaciones.

**EVALUACIÓN EXTERNA**

La evaluación externa tiene como propósito valorar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y las políticas públicas con base en indicadores de gestión y estratégicos. Esta evaluación está a cargo de especialistas externos al Gobierno que provienen de sociedad civil, empresas consultoras o la academia.

**Riesgos y buenas prácticas**

Un primer riesgo de esta subfase es que la elección de los programas o proyectos de inversión que serán

evaluados esté sesgada, es decir que no responda a criterios puramente técnicos y objetivos. Si fuera el caso, el alcance del proceso de evaluación sería limitado, pues tendría un escaso potencial de mejorar la política pública en materia de inversión física. Por ello, la selección de los proyectos de inversión evaluados debe estar justificada con un sustento metodológico. En principio, todos los proyectos deberán tener la misma probabilidad de ser elegidos para ser evaluados y los proyectos elegidos deberán constituir una muestra representativa del total.

De acuerdo con la OCDE, al igual que en la fase de pre-contratación, **existe el riesgo de que se contraten “consultoras amigables”** para que realicen evaluaciones

favorables a los programas<sup>152</sup>. El Foro Económico Mundial también advierte que se pueden presentar sobornos o manipulación en la elección de los evaluadores<sup>153</sup>. Para evitar este riesgo, el evaluador debe ser contratado por una instancia independiente de la que será evaluada, de modo que se evite el riesgo de conflictos de interés<sup>154</sup>. Adicionalmente, **la OCDE y CoST recomiendan** la intervención de una cuarta instancia que realice submuestras aleatorias para **validar las conclusiones de las evaluaciones elaboradas**<sup>155</sup>. Dicho mecanismo de control permite detectar si efectivamente los evaluadores hicieron bien su trabajo.

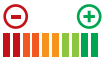



Otro riesgo es que los resultados de las evaluaciones no sean tomados en cuenta a la hora de realizar la asignación de recursos presupuestarios del siguiente año, de modo que no sirvan para mejorar el uso de recursos públicos. Por ello, es necesario contar con indicadores cuantitativos y cualitativos objetivos que permitan medir los logros de los programas<sup>156</sup>. Además, la OCDE recomienda que los resultados de las evaluaciones estén bien documentados, se pongan a

disposición del público para evitar manipulaciones y que exista una estrategia de difusión de esta información<sup>157</sup>.

### Disponibilidad

La **disponibilidad** de los documentos evaluados en esta fase obtuvo una excelente calificación. Lo anterior se debe a que los tres documentos evaluados tienen la obligación de estar a disposición del público y efectivamente son publicados. En efecto, **el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 establece la obligación de poner a disposición del público todas las evaluaciones financiadas con recursos públicos**. En este sentido, entre 2007 y 2014 se han programado, en el marco del Programa Anual de Evaluación externa (PAE), 33 evaluaciones a programas presupuestarios vinculados con proyectos de inversión (tipo K)<sup>158</sup>. De éstas, **se encuentra disponible 54.5 por ciento** en el buscador de evaluaciones de la página de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Asimismo, **los Programas Anuales de Evaluación externa correspondientes a**

**Figura 59. Documentos evaluados en la subfase de evaluación externa**

| ID  | Nombre del documento recomendado por las buenas prácticas /<br>Nombre del documento evaluado   | Descripción   | Calificación   |
|-----|--|---|--|
|     |  |   |             |
| C16 | <b>Programa Anual de Evaluación externa</b><br>Programa Anual de Evaluación (SED)  | Documento donde se debería establecer qué programas y proyectos de inversión serán evaluados en el marco de la evaluación externa.  |  <b>6.7</b> |
| C17 | <b>Evaluación externa</b><br>Evaluación externa (SED)  | Evaluación realizada por una instancia externa para valorar los programas y proyectos de inversión. Se debería realizar con recursos públicos pero por parte de consultores externos. |  <b>7.2</b> |
| C18 | <b>Informe de lecciones aprendidas de las evaluaciones externas</b><br>Informe de lecciones aprendidas de las evaluaciones externas (SED) <sup>159</sup> | Documento que debería condensar los elementos de los programas y proyectos de inversión que pueden mejorar de acuerdo con lo que se haya encontrado en las evaluaciones.              |  <b>6</b>   |

<sup>152</sup> OCDE. 2009. Op. Cit.

<sup>153</sup> Foro Económico Mundial. 2015. Op. Cit.

<sup>154</sup> OCDE. 2009. Op. Cit.

<sup>155</sup> OCDE. 2013. Op. Cit. y CoST. 2013. Diseño del proceso de aseguramiento.

<sup>156</sup> Jody Zall Kusek y Ray C. Rist. Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. Banco Mundial. 2004.

<sup>157</sup> OCDE. 2013. Op. Cit.

<sup>158</sup> Los programas presupuestarios de modalidad K son los proyectos sujetos a registro en la Cartera de Inversión que integra y administra la Unidad de Inversiones de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP. A continuación, se expone la definición de los mismos según la SHCP: "A través de programas presupuestarios de la modalidad K "Proyectos de inversión", se identifican los recursos vinculados a los proyectos de la Cartera correspondientes a infraestructura económica, infraestructura social, infraestructura gubernamental, inmuebles y otros proyectos de inversión, conforme a los tipos de proyectos definidos en los incisos i, ii, iii, iv y v del numeral 2 de los Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión. Asimismo, se identifican los correspondientes a Infraestructura PIDIREGAS establecidos en el artículo 32 de la LFPRH." Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). 2014. Manual de Programación y Presupuesto 2014.

<sup>159</sup> Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales de Coneval, e Informe trimestral de SHCP sobre los avances en los ASM.

**los años comprendidos entre los años 2007 y 2014 se encuentran publicados en los sitios del Coneval, la SHCP y la SFP, como lo estipula la Ley.**

La legislación también establece la obligación de publicar en las respectivas páginas de Internet de las dependencias y entidades **los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)**, que en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)<sup>160</sup> **funcionan como informes de lecciones aprendidas**, ya que contienen la información sobre las áreas de oportunidad de los programas. Conforme lo estipula el artículo 29 del DPEF 2014, la SHCP publicó en el sitio de Transparencia Presupuestaria informes trimestrales sobre los avances de los ASM de ese año. El Coneval también ha publicado informes que resumen los ASMs de los programas presupuestarios evaluados de 2008 a 2014, pero sobre los programas relacionados con el desarrollo social, no con infraestructura.

### Buenas prácticas de elaboración

**El principal problema de esta subfase es que las evaluaciones externas que se realizan en el marco del SED no están especializadas en obra pública, ni en proyectos de inversión.** En efecto, el Programa Anual de Evaluación externa se enfoca en la evaluación de programas presupuestarios en general y no específicamente en programas y proyectos de inversión (programas presupuestarios de la modalidad K)<sup>161</sup>. Así, los programas y proyectos de inversión han sido sujetos a tres tipos de evaluaciones generales: de diseño, estratégica y de consistencia y resultados.

El marco normativo no establece que el PAE deba evaluar un mínimo de programas presupuestarios de tipo K, ni tampoco que contenga los necesarios para constituir una muestra representativa de las obras públicas. Históricamente ha habido pocas evaluaciones de programas de inversión y no se cuenta con las metodologías que determinan las muestras de programas por evaluar.

**54.5 por ciento de las evaluaciones que se publican íntegramente y transparentan los datos de los evaluadores.**

Por otra parte, de acuerdo con la normatividad, **los ASM deben permitir conocer** las áreas de oportunidad de los programas y proyectos de inversión evaluados y **cuáles son las acciones concretas que emprenderán las dependencias para conseguir las mejoras sugeridas** en la evaluación. Sin embargo, los ASM por dependencia o entidad no agregan los aprendizajes en materia de obra pública específicamente. Los informes agregados que dan seguimiento a los ASM tampoco recaban específicamente las recomendaciones hechas a los proyectos de inversión de Cartera, de tal modo que las ASM no sirven para realizar recomendaciones para mejorar la política de obra pública.

### Accesibilidad

Finalmente, los documentos de esta subfase obtuvieron una calificación alta de **accesibilidad**. En particular, **las evaluaciones externas cuentan con plataformas de divulgación adecuadas**. Tanto el sitio de Transparencia Presupuestaria como el del Coneval despliegan las evaluaciones y permiten encontrarlas mediante buscadores sensibles a múltiples criterios de búsqueda: por palabra clave, fecha, tipo de evaluación o dependencia. Asimismo, es posible descargar la información en menos de cinco clics, en un formato que facilita su análisis y se actualiza al menos trimestralmente.






















En el caso de los ASM, éstos se publican en el portal de Internet de cada dependencia de manera que **la información de los avances de los programas presupuestarios está atomizada**. El Informe trimestral de la SHCP condensa un poco esta información, pero no profundiza en los detalles de los avances conseguidos por los programas y proyectos de inversión.

Finalmente, el Programa Anual de Evaluación externa cuenta con motor de búsqueda, su información está clasificada en función del tipo de proyecto y sector, está disponible en menos de cinco clics y se presenta en formatos preestablecidos. Además, están disponibles todas las versiones públicas. De estos criterios, tres no están incluidos en la normatividad: ésta no exige el motor de búsqueda, que la información se encuentre en menos de cinco clics, ni que estén disponibles todas las versiones públicas.

<sup>160</sup> De acuerdo con la página web de la SHCP, “[e]l SED se define en el Art. 2 Fracción I de la LFPRH como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos” (consultado en <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-de-evaluacion-del-desempeno-sed>). Dicho Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) incluye una evaluación externa de los programas públicos. La evaluación en este Sistema es coordinada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la SHCP y la SFP.

<sup>161</sup> Un problema adicional es que las obras públicas no están necesariamente clasificados bajo la modalidad K, sino que se distribuyen en programas presupuestarios de diversas modalidades como S (Sujetos a reglas de operación) o U (Otros subsidios). Esta situación complica el rastreo de la información presupuestaria.

**Figura 60. Calificaciones de la subfase Evaluación externa**

| GLOBAL<br>6.6  |  |   | Principales factores que influyeron en la calificación |
|--|--|---|--|
| <br>Disponibilidad                  | Marco Normativo  10   | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se establece la publicación del Programa Anual de Evaluación (SED), de las Evaluaciones externas (SED) y del Informe de lecciones aprendidas (SED).</li> <li> No aplica, se obliga la publicación de todos los documentos de la subfase, por lo que no hay aspectos que afecten negativamente la calificación.</li> </ul> |  |
|  | Implementación  8.5   | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se publican el Programa Anual de Evaluación (SED) y el Informe de lecciones aprendidas (SED).</li> <li> Se publican solamente 54.5% de las Evaluaciones externas del periodo (2007-14).</li> </ul>  |  |
| <br>Buenas Prácticas de Elaboración | Marco Normativo  6.7  | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se establece que las Evaluaciones externas deben publicarse completas e indicar los datos de los evaluadores.</li> <li> El Programa Anual de Evaluación y los Informes de lecciones aprendidas no tienen la obligación de incluir proyectos de obra pública.</li> </ul>   |  |
|  | Implementación  5.2   | <ul style="list-style-type: none"> <li> El Programa Anual de Evaluación incluye proyectos de obra pública y el Informe de lecciones aprendidas permite conocer áreas de oportunidad en proyectos de infraestructura.</li> <li> Las Evaluaciones externas no incluyen retroalimentación de la sociedad civil.</li> </ul>   |  |
| <br>Accesibilidad                  | Marco Normativo  3.1 | <ul style="list-style-type: none"> <li> Se establece que el Programa Anual de Evaluación y las Evaluaciones externas deben cumplir con cinco criterios de accesibilidad*.</li> <li> Se establece que el Informe de lecciones aprendidas debe cumplir con un criterio de accesibilidad y parcialmente con dos**.</li> </ul>                                      |  |
|  | Implementación  6.4 | <ul style="list-style-type: none"> <li> Las Evaluaciones externas cumplen con los criterios de accesibilidad, salvo tres***.</li> <li> El Informe de lecciones aprendidas cumple con seis criterios de accesibilidad****.</li> </ul>  |  |

\* Los criterios son: Se estipula que la información se publique en un sitio web en Internet; se estipula que la información se encuentre integrada en un solo sitio; se estipula que la información se presente con clasificaciones en función del tipo de proyecto; del sector; se estipula que la información se presente en formatos pre-establecidos.

\*\* El criterio que se debe cumplir completo es que se estipula que la información se publique en un sitio web en Internet. Los dos criterios cuyo cumplimiento parcial se prevé son: Se estipula que la información se presente con clasificaciones en función del sector; se estipula que la información se presente en formatos pre-establecidos.

\*\*\* Los tres criterios que no se cumplen son: La información se presenta con clasificaciones en función del monto; del impacto; los datos se presentan en una base de datos descargable.

\*\*\*\* Los criterios son: La información se publica en un sitio web en Internet; se puede encontrar la información mediante un motor de búsqueda; la información se presenta con clasificaciones en función del tipo de proyecto; del sector; la información se presenta en formatos pre-establecidos; la información se presenta en un formato electrónico que facilita su análisis (Excel, Word o PDF) con buscador habilitado.

## EVALUACIÓN EX-POST

Las evaluaciones ex-post son evaluaciones especializadas en programas y proyectos de inversión que analizan la información observada de costos y beneficios una vez que el programa o proyecto se encuentra en la etapa de operación. Así, este tipo de evaluaciones permite comprobar si la rentabilidad efectiva de los proyectos corresponde a las proyecciones que se hicieron inicialmente en los análisis costo-beneficio.

### Riesgos y buenas prácticas

Las evaluaciones ex-post tienen el potencial de ayudar a identificar problemas sistémicos en la creación de

infraestructura y generar propuestas de valor para la gestión gubernamental en materia de obra pública.

Al igual que en la evaluación externa, **un riesgo de esta subfase es que los evaluadores no sean del todo independientes y que surjan conflictos de interés en su contratación.** Por ello, la contratación de los evaluadores externos debe ser transparente y sus datos deben encontrarse disponibles en las evaluaciones.

Otro riesgo es que las muestras no se definan mediante metodologías robustas y, por lo tanto, no resulten representativas. La OCDE indica que deben realizarse evaluaciones ex-post a los proyectos de inversión de forma regular y rigurosa y que deben existir estándares

para este tipo de evaluaciones<sup>162</sup>. Recomienda transparencia en los métodos que se utilizan para obtener las muestras de proyectos que serán evaluados. Por ello, resulta importante publicar el Programa Anual de Evaluación ex-post, y que éste explique la selección de la cantidad y los tipos de proyectos, así como la metodología de muestreo y una demostración de su representatividad. De hecho, la OCDE sugiere que debe aclararse qué porcentaje de la inversión pública está sujeta a evaluaciones ex-post<sup>163</sup>. Además, este Programa debe incluir la retroalimentación de los beneficiarios de los proyectos, así como de la sociedad civil en general.

### Disponibilidad

Las evaluaciones ex-post en México son relevantes porque son las únicas evaluaciones especializadas en valorar programas y proyectos de inversión. En nuestro país, estas evaluaciones están a cargo de funcionarios públicos o de expertos externos, bajo la coordinación de la Unidad de Inversiones de la SHCP, la cual tiene la obligación de seleccionar anualmente un mínimo de diez programas o proyectos que serán evaluados.






La calificación de la **disponibilidad** en esta subfase es alta en el marco normativo, pero baja en la implementación. De hecho, como ya lo mencionamos, todas **las evaluaciones**

**elaboradas con recursos públicos tienen la obligación de encontrarse disponibles al público**, conforme al DPEF. Sin embargo, los lineamientos internos de la Unidad de Inversiones de la SHCP indican que la publicación de estas evaluaciones es opcional. En la práctica, **ninguna de las evaluaciones ex-post se encontraron publicadas**.

Por otra parte, **la SHCP pone a disposición del público su Programa Anual de Evaluación** ex-post bajo la forma de una lista que indica los proyectos que se evaluarán bajo la coordinación de la Unidad de Inversiones de la SHCP. Esta lista se denomina "Relación de Programas y Proyectos de Inversión Sujetos a Evaluación Ex-Post" y se encontró disponible en el sitio internet de la SHCP para los años comprendidos entre 2010 y 2014. Esta publicación se realiza conforme al marco normativo.

Asimismo, conforme a lo establecido en la legislación, la SHCP publica en su página web un reporte general sobre el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión de más de 100 millones de pesos, que compara los indicadores de rentabilidad efectivos con los originalmente estimados en los estudios de pre-factibilidad. Empero, no se pone a disposición del público un informe de lecciones aprendidas ni por proyecto, ni general para el sector.

**Figura 61. Documentos evaluados en la subfase de evaluación ex-post de la SHCP**

| ID  | Nombre del documento recomendado por las buenas prácticas / Descripción  |  | Calificación   |
|-----|--|--|--|
|     | Nombre del documento evaluado  |  |  |
| C19 | <b>Programa Anual de Evaluación ex-post</b><br>Programa Anual de Evaluación de la SHCP   | Documento donde se debería establecer qué programas y proyectos de inversión serán evaluados en el marco de la evaluación interna.   | <br> 6 |
| C20 | <b>Evaluación ex-post</b><br>Evaluación SHCP   | Evaluación realizada a posteriori para analizar los costos y beneficios a nivel proyecto, una vez que éste haya iniciado su operación. Debería comparar los costos y beneficios con los previstos en los estudios de pre-factibilidad. |  1.5  |
| C21 | <b>Reporte de rentabilidad de los proyectos</b><br>Reporte sobre el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión | Reporte general que debería comparar los indicadores de rentabilidad efectivos de los proyectos con los originalmente estimados en los estudios de pre-factibilidad.   |  5  |
| C22 | <b>Informe de lecciones aprendidas</b><br>Informe de lecciones aprendidas SHCP <sup>164</sup>  | Documento en el que se deberían describir los resultados de las evaluaciones ex-post y los hallazgos que puedan ser utilizados para mejorar los programas y proyectos de inversión futuros.  |  0  |

<sup>162</sup> OCDE. 2013. Op. Cit.

<sup>163</sup> *Ibidem*.

<sup>164</sup> No hay documento similar.

### Buenas prácticas de elaboración

En cuanto a **buenas prácticas**, no se prevé que deba realizarse una muestra representativa de los proyectos de inversión que serán evaluados. Tampoco se obliga la publicación de la metodología utilizada para seleccionar la muestra de proyectos. En el marco normativo, tampoco se estipula la retroalimentación de la sociedad civil a las Evaluaciones. Finalmente, el Lineamiento 12 para el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión de la Administración Pública Federal indica que “las dependencias y entidades podrán realizar la evaluación ex-post con personal propio o mediante la contratación de un consultor independiente”. En el caso de las Evaluaciones, no es posible evaluar la implementación de buenas prácticas, ya que los documentos no se encuentran disponibles.






















Asimismo, **el Reporte sobre el seguimiento de la rentabilidad de los proyectos de inversión permite comparar los montos aprobados para los proyectos contra los que realmente se ejercieron**, así como

los indicadores de rentabilidad previstos y realmente observados. Sin embargo, este documento no permite distinguir los plazos de ejecución con claridad, puesto que no se incluyen las fechas de inicio y término, sino solamente los años en que se ejecutaron.

### Accesibilidad

En términos de **accesibilidad**, las calificaciones son muy bajas para esta subfase. El marco normativo no regula criterios de accesibilidad para esta subfase y las disposiciones sobre la publicación de sus documentos son ambiguas (como se explicó anteriormente). En la práctica, la subfase cumple con tres criterios de accesibilidad: la información se publica en internet, de forma integrada, con motor de búsqueda y formatos preestablecidos. Sin embargo, las Evaluaciones ex-post, el Programa Anual de Evaluación y el Reporte sobre el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión **son de difícil acceso**, pues la ruta que conduce a ellos requiere más de cinco clics para encontrarlos.

**Figura 62. Calificaciones de la subfase Evaluación ex-post**

| GLOBAL<br>3.1   |  | Principales factores que influyeron en la calificación  |  |
|---|--|---|--|
| <br><b>Disponibilidad</b>                  | Marco Normativo  <b>6.3</b> |  Se establece la publicación del Programa Anual de Evaluación (SHCP) y del Reporte de seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión.<br> No se establece la publicación del Informe de lecciones aprendidas.   |  |
|   | Implementación  <b>3.8</b>  |  Se publica el Programa Anual de Evaluación (SHCP).<br> No se publica el Informe de lecciones aprendidas, ni las Evaluaciones ex-post de la SHCP.   |  |
| <br><b>Buenas Prácticas de Elaboración</b> | Marco Normativo  <b>3.5</b> |  Se establece que el Reporte de seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión debe comparar los indicadores de los proyectos en el tiempo y el cumplimiento de sus plazos.<br> No se establece la publicación del Informe de lecciones aprendidas, ni que las Evaluaciones ex-post de la SHCP deben incluir retroalimentación de la sociedad civil.                            |  |
|   | Implementación  <b>2.1</b>  |  El Programa Anual de Evaluación (SHCP) abarca 10 proyectos, pero no es posible saber si es representativo de los proyectos de obra pública en el país.<br> No se publica el Informe de lecciones aprendidas, ni las Evaluaciones ex-post de la SHCP. Además, el Reporte de seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión no incluye su metodología de cálculo de indicadores. |  |
| <br><b>Accesibilidad</b>                   | Marco Normativo  <b>1.3</b> |  Se establece que el Programa Anual de Evaluación (SHCP) debe cumplir con tres criterios de accesibilidad*.<br> No se establece la publicación en internet del Informe de lecciones aprendidas.   |  |
|   | Implementación  <b>1.8</b>  |  El Programa Anual de Evaluación (SHCP) cumple con cinco criterios de accesibilidad**.<br> No se publica en internet el Informe de lecciones aprendidas ni las Evaluaciones ex-post de la SHCP.   |  |

\* Los criterios son: Se estipula que la información se publique en un sitio web en Internet; se estipula que la información se encuentre integrada en un solo sitio; se estipula que estén disponibles todas las versiones públicas y es posible identificar las modificaciones.

\*\* Los criterios son: La información se publica en un sitio web en Internet; la información se encuentra integrada en un solo sitio; se puede encontrar la información mediante un motor de búsqueda; la información se presenta en formatos pre-establecidos; están disponibles todas las versiones públicas y es posible identificar las modificaciones.

# ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LA METROP

**Figura 63. Calificación global por dimensión de la transparencia evaluada**

## MeTrOP



### RESULTADOS GENERALES

Del análisis de los resultados que arrojó la MeTrOP se desprende que durante el periodo analizado, el esfuerzo del Estado en materia de transparencia se enfocó más en poner a disposición del público información que en asegurar las mejores condiciones de accesibilidad de dicha información o en garantizar que esta información cumpla con las buenas prácticas de elaboración recomendadas por organismos internacionales para que tenga la mayor validez posible. La disponibilidad de la información obtuvo 5.4 puntos de 10 puntos, la calificación más alta en comparación con las otras dos dimensiones de la transparencia evaluadas en la MeTrOP: accesibilidad y buenas prácticas de elaboración. Ambas obtuvieron una calificación similar, 2.9 y 2.8 puntos respectivamente.

Las calificaciones obtenidas en la evaluación del marco normativo muestran el compromiso del Estado para incluir en la normatividad: 1) obligaciones de transparencia, 2) buenas prácticas de elaboración para incrementar la validez de la información y 3) la definición de las condiciones de acceso a la información para facilitar su consulta y análisis. La calificación global en este ámbito fue de 3.3 puntos.

En las dimensiones de disponibilidad de la información y de buenas prácticas de elaboración, las calificaciones de los esfuerzos que se emprendieron en el marco normativo

y la implementación no fueron significativamente distintas. Es decir, en la práctica uno encuentra publicado lo que establece el marco normativo y esta información responde a las buenas prácticas previstas en la legislación.

Sin embargo, globalmente, en las tres dimensiones de transparencia revisadas en la MeTrOP, la implementación obtuvo una calificación ligeramente mayor (4.1) a la del marco normativo (3.3). Esto se debe a la dimensión de accesibilidad, donde el marco normativo regula muy poco (1.6) las condiciones de acceso a la información, mientras que, en la práctica, se encontró implementado un mayor número de dichas condiciones, superando así las condiciones estrictamente reguladas, por lo que la calificación de la implementación de la accesibilidad fue de 4.2.

### Análisis por subfase

A nivel de las subfases de la obra pública, se encontró que la que contiene los documentos con mayor transparencia y por ende que cuenta con la más alta calificación global es la evaluación externa (SED). Esta subfase obtuvo una calificación de 6.6, y destaca que el compromiso del Estado está balanceado entre el marco normativo y la implementación. La subfase con segunda mejor calificación global fue la auditoría externa (6.2), en la que sobresale el compromiso del Estado por implementar un mayor nivel de transparencia al que lo

**Figura 64. Calificación global por tipo de compromiso del Gobierno con la transparencia**

## MeTrOP



**Figura 65. Calificación global por tipo de compromiso del Gobierno con la transparencia**

| Disponibilidad  |                |        | Buenas Prácticas de elaboración |                |        | Accesibilidad   |                |        |
|-----------------|----------------|--------|---------------------------------|----------------|--------|-----------------|----------------|--------|
| Marco normativo | Implementación | Global | Marco normativo                 | Implementación | Global | Marco normativo | Implementación | Global |
| 5.5             | 5.4            | 5.4    | 2.8                             | 2.7            | 2.8    | 1.6             | 4.2            | 2.9    |

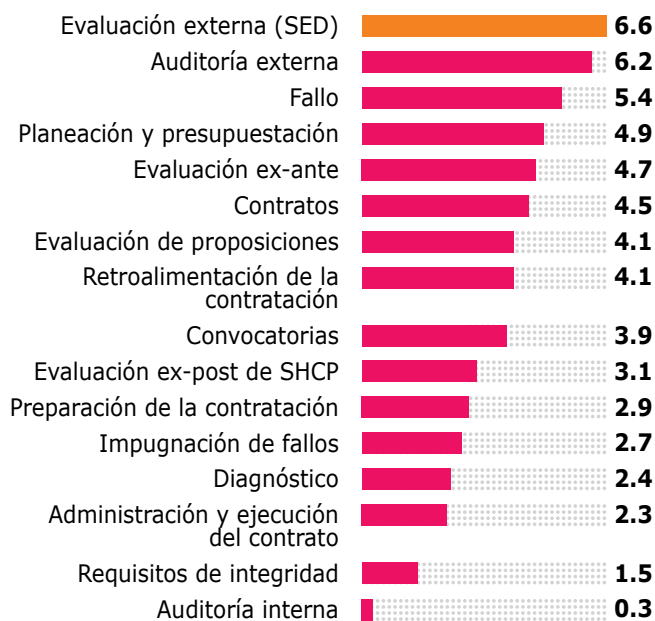
obliga el marco normativo Así, esta subfase obtuvo una calificación de 8.5 en el ámbito de la implementación, lo que representa la mejor calificación observada para una subfase en la MeTrOP.

Por el lado de las subfases con mayores rezagos en transparencia, la auditoría interna fue la más opaca de las evaluadas por la MeTrOP. Solamente obtuvo 0.3 puntos de 10. En segundo lugar de opacidad se ubicó la subfase requisitos de integridad, la cual debería comprender la publicación de las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales de los funcionarios que toman decisiones durante el proceso de contratación. Es decir, esta subfase tiene como función prevenir la corrupción y promover la mayor integridad posible en la toma de decisiones de adjudicación o modificación de contratos.

Es importante recalcar que la opacidad de estas dos subfases genera en conjunto un efecto más nocivo. En efecto, si se observara transparencia en la subfase de requisitos de integridad, preocuparía menos la opacidad de la subfase de auditoría interna y viceversa.

La opacidad de la subfase de auditoría interna implica que las posibilidades de detectar y prevenir un resultado inapropiado en un proyecto de obra es más difícil de lo que debería ser, ya que los controles durante esta etapa están reducidos a su mínima expresión. También indica que el control ciudadano, que las mejores prácticas del mundo recomiendan activar, está excluido en México. El Estado debería establecer un compromiso legal o publicar proactivamente los reportes o hallazgos de las auditorías internas que se practican a los proyectos de infraestructura durante su ejecución.

**Figura 66. Ranking de Subfases por Calificación Global**

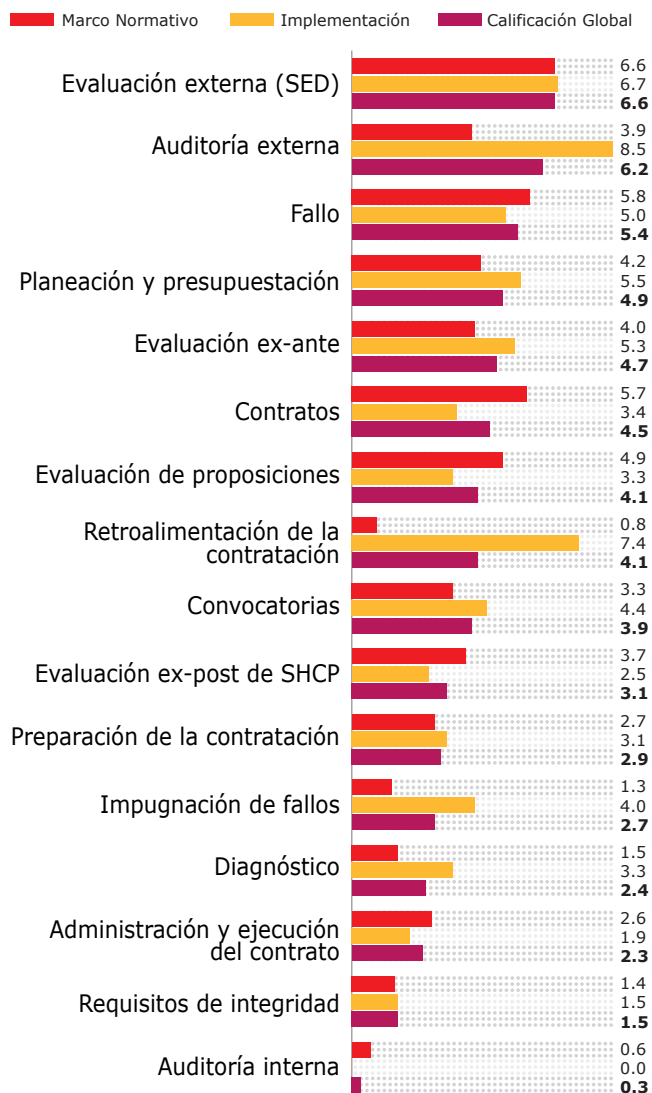


Por otra parte, pese a las diferencias de alcance que caracterizan las auditorías internas y externas, tienen en esencia el mismo espíritu de control, por lo que no se esperaba que presentaran un resultado tan distinto como el que se observó en la MeTrOP. Sin embargo, en México la auditoría interna no es política ni técnicamente independiente de los funcionarios encargados de desarrollar los proyectos mientras que la auditoría externa sí lo es, y ello repercute directamente, entre otras cosas, en el nivel de transparencia con el que cada una trabaja.

Lamentablemente, la falta de transparencia durante la ejecución de los contratos, mientras se ejercen los recursos públicos y se define la calidad de las obras, impide que el control ciudadano se ejerza oportunamente y pueda incrementar los costos al bajo desempeño y a la corrupción. De esta manera, se reducen las posibilidades de prevenir o corregir los malos resultados de dichos proyectos, antes de que éstos sean definitivos y auditados externamente.

Otro caso donde se observó que la independencia institucional hizo una diferencia en el nivel de transparencia observado en la MeTrOP es en las subfases relacionadas con los procesos de evaluación. Se trata de la evaluación externa, ex-ante y ex-post de los proyectos de obra. Como ya lo mencionamos, la subfase

**Figura 67. Ranking de Subfases por marco normativo e implementación**



de evaluación externa es la que obtuvo mejor calificación de todas las subfases y en ella interactúan el Coneval, la SHCP, la SFP, así como evaluadores externos, mientras que la evaluación ex-post, que obtuvo la calificación más baja de las tres, corresponde al proceso menos independiente. Por otra parte, la SHCP es la instancia validadora de la evaluación ex-ante, por lo que está encargada de dirigir y administrar el proceso que evalúa su gestión. Dicho de otra forma, la SHCP funge como juez y parte, y parece que ello repercute disminuyendo el nivel de transparencia. Por ejemplo, ni siquiera existe la obligación de publicar los informes que derivan de dicho proceso de evaluación.

**Figura 68. Ranking de Subfases por dimensión de disponibilidad**

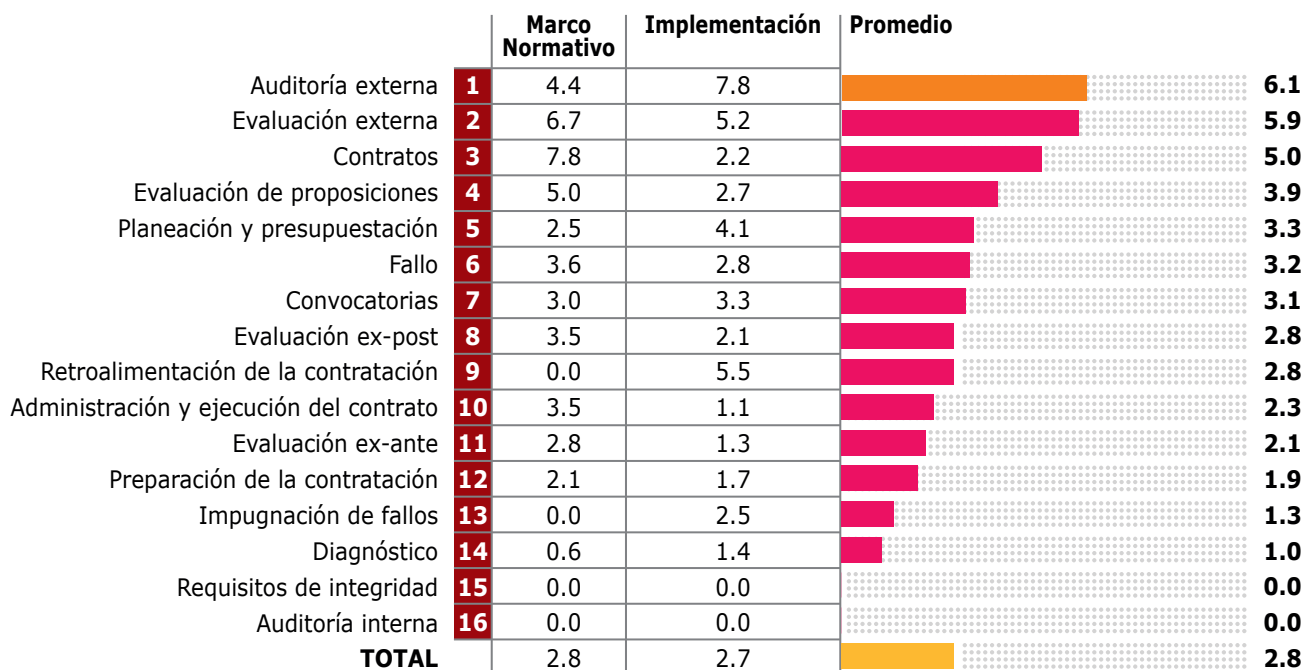
|   |           | Marco Normativo | Implementación | Promedio |
|---|-----------|-----------------|----------------|----------|
| Evaluación externa (SED)                | <b>1</b>  | 10.0            | 8.5            | 9.3      |
| Auditoría externa                       | <b>2</b>  | 6.3             | 10.0           | 8.1      |
| Planeación y presupuestación            | <b>3</b>  | 8.0             | 8.0            | 8.0      |
| Fallo                                   | <b>4</b>  | 10.0            | 5.6            | 7.8      |
| Evaluación ex-ante                      | <b>5</b>  | 7.0             | 8.4            | 7.7      |
| Retroalimentación de la contratación    | <b>6</b>  | 2.5             | 10.0           | 6.3      |
| Evaluación de proposiciones             | <b>7</b>  | 7.5             | 2.8            | 5.1      |
| Evaluación ex-post de SHCP              | <b>8</b>  | 3.3             | 6.7            | 5.0      |
| Diagnóstico                             | <b>9</b>  | 6.3             | 3.8            | 5.0      |
| Contratos                               | <b>10</b> | 6.7             | 3.3            | 5.0      |
| Preparación de la contratación          | <b>11</b> | 5.0             | 4.4            | 4.7      |
| Convocatorias                           | <b>12</b> | 5.0             | 3.9            | 4.4      |
| Impugnación de fallos                   | <b>13</b> | 2.5             | 5.0            | 3.8      |
| Requisitos de integridad                | <b>14</b> | 3.3             | 3.1            | 3.2      |
| Administración y ejecución del contrato | <b>15</b> | 3.1             | 2.5            | 2.8      |
| Auditoría interna                       | <b>16</b> | 1.7             | 0.0            | 0.8      |
| <b>TOTAL</b>                            |           | 5.5             | 5.4            | 5.4      |

Cuando se observan los resultados de cada subfase, se advierte que algunas subfases obtuvieron una calificación más alta en el marco normativo que en la implementación. Por lo general, significa que se encontró menos información publicada de lo que establece la normatividad. Este es el caso de las siguientes subfases: fallo, evaluación de propuestas, contratos, evaluación ex-post y administración del contrato. El resultado es producto de dos causas distintas.

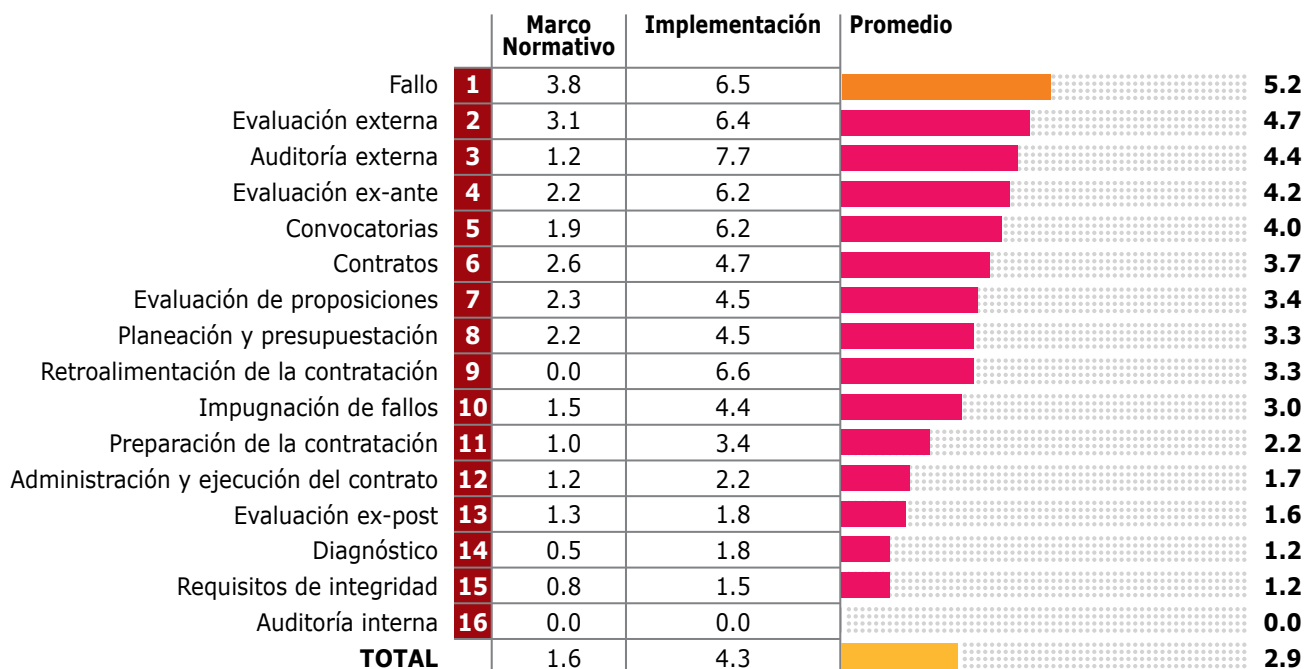
Por una parte, la reciente aprobación de la Ley General de Transparencia amplió el catálogo de obligaciones de transparencia establecido en el marco normativo, obligando por primera vez la publicación de los contratos de las licitaciones por ejemplo, pero estas obligaciones cuentan un tiempo de gracia para ser implementadas, por lo que todavía no pudieron ser observadas en la práctica.

Por otra parte, a veces no se implementan las obligaciones establecidas en el marco normativo en relación a la transparencia desde tiempo atrás. Por ejemplo, ese es el caso de la subfase fallo, en la cual se debe publicar dicho documento, el cual es uno de los documentos más importantes de la fase de contratación. Lamentablemente 60 por ciento de los fallos de la muestra analizada no se encontró publicado o se publicó de manera incompleta, ya que no se incluyeron los argumentos que explican las razones que sustentaron la decisión de asignar un contrato a cierto contratista. El incumplimiento de las obligaciones de transparencia a su vez sugiere que no existe un monitoreo apropiado de la publicación de los documentos y que el régimen de responsabilidades no es eficaz para castigar la omisión o el incumplimiento.

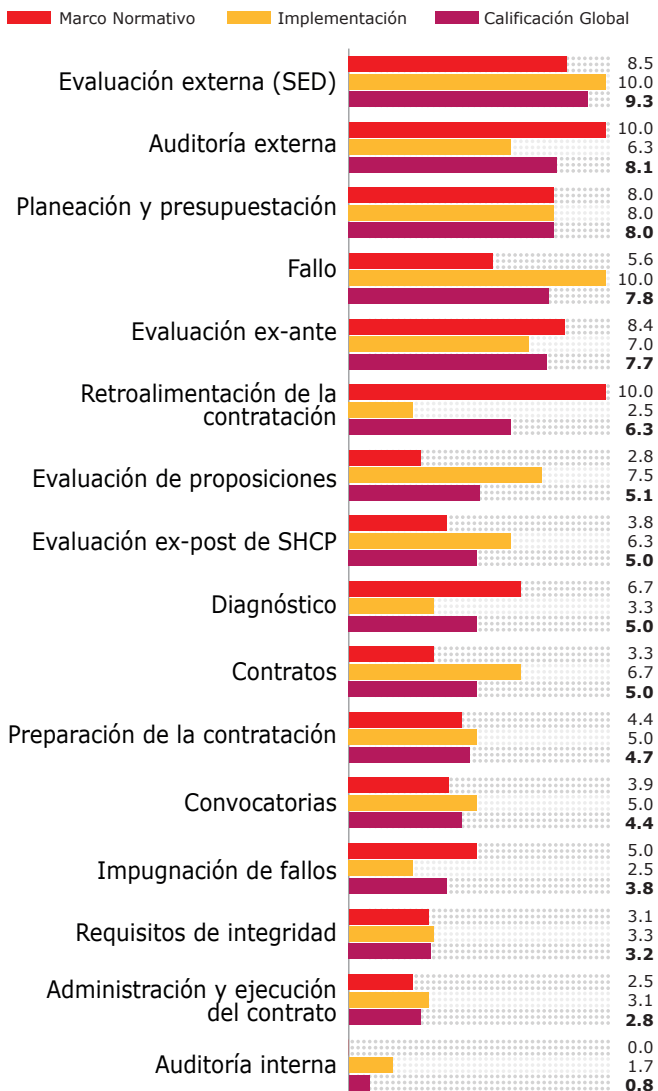
**Figura 69. Ranking de Subfases por dimensión de buenas prácticas**



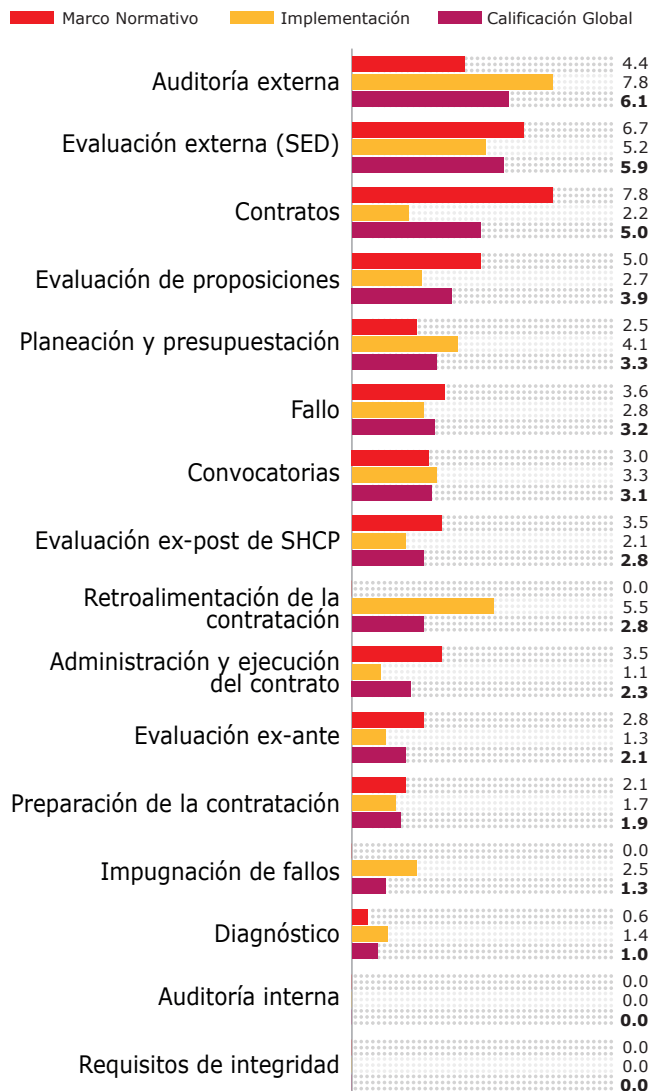
**Figura 70. Ranking de Subfases por dimensión de accesibilidad**



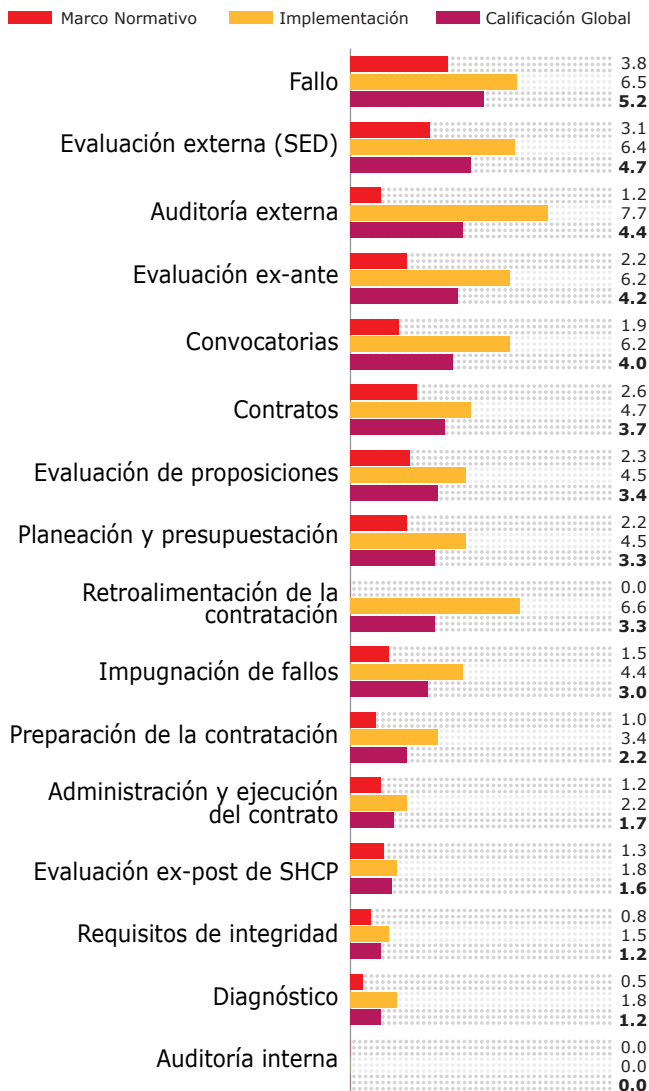
**Figura 71. Ranking de Subfases por dimensión de disponibilidad**



**Figura 72. Ranking de Subfases por dimensión de buenas prácticas**



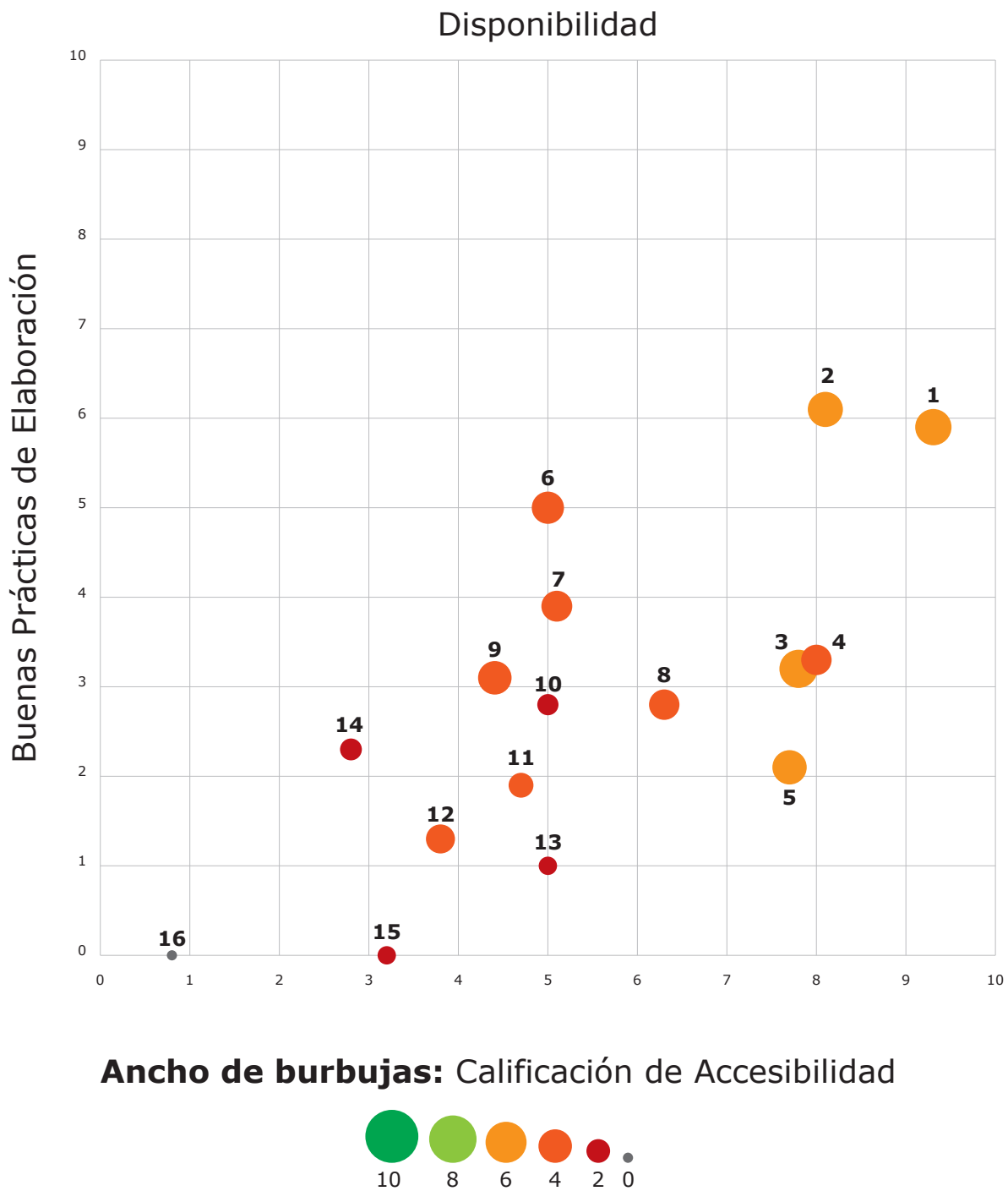
**Figura 73. Ranking de Subfases por dimensión de accesibilidad**



**Tabla 1. Ranking y calificaciones de las tres dimensiones de las subfases**

| #            | Subfase                                 | Calificación general | D          | BP         | Acc        |
|--------------|---|----------------------|------------|------------|------------|
| 1            | Evaluación externa                      | 6.6                  | 9.3        | 5.9        | 4.7        |
| 2            | Auditoría externa                       | 6.2                  | 8.1        | 6.1        | 4.4        |
| 3            | Fallo                                   | 5.4                  | 7.8        | 3.2        | 5.2        |
| 4            | Planeación y presupuestación            | 4.9                  | 8.0        | 3.3        | 3.3        |
| 5            | Evaluación ex-ante                      | 4.7                  | 7.7        | 2.1        | 4.2        |
| 6            | Contratos                               | 4.5                  | 5.0        | 5.0        | 3.7        |
| 7            | Evaluación de proposiciones             | 4.1                  | 5.1        | 3.9        | 3.4        |
| 8            | Retroalimentación de la contratación    | 4.1                  | 6.3        | 2.8        | 3.3        |
| 9            | Convocatorias                           | 3.9                  | 4.4        | 3.1        | 4.0        |
| 10           | Evaluación ex-post                      | 3.1                  | 5.0        | 2.8        | 1.6        |
| 11           | Preparación de la contratación          | 2.9                  | 4.7        | 1.9        | 2.2        |
| 12           | Impugnación de fallos                   | 2.7                  | 3.8        | 1.3        | 3.0        |
| 13           | Diagnóstico                             | 2.4                  | 5.0        | 1.0        | 1.2        |
| 14           | Administración y ejecución del contrato | 2.3                  | 2.8        | 2.3        | 1.7        |
| 15           | Requisitos de integridad                | 1.5                  | 3.2        | 0.0        | 1.2        |
| 16           | Auditoría interna                       | 0.3                  | 0.8        | 0.0        | 0.0        |
| <b>Total</b> |   | <b>3.7</b>           | <b>5.4</b> | <b>2.8</b> | <b>3.0</b> |

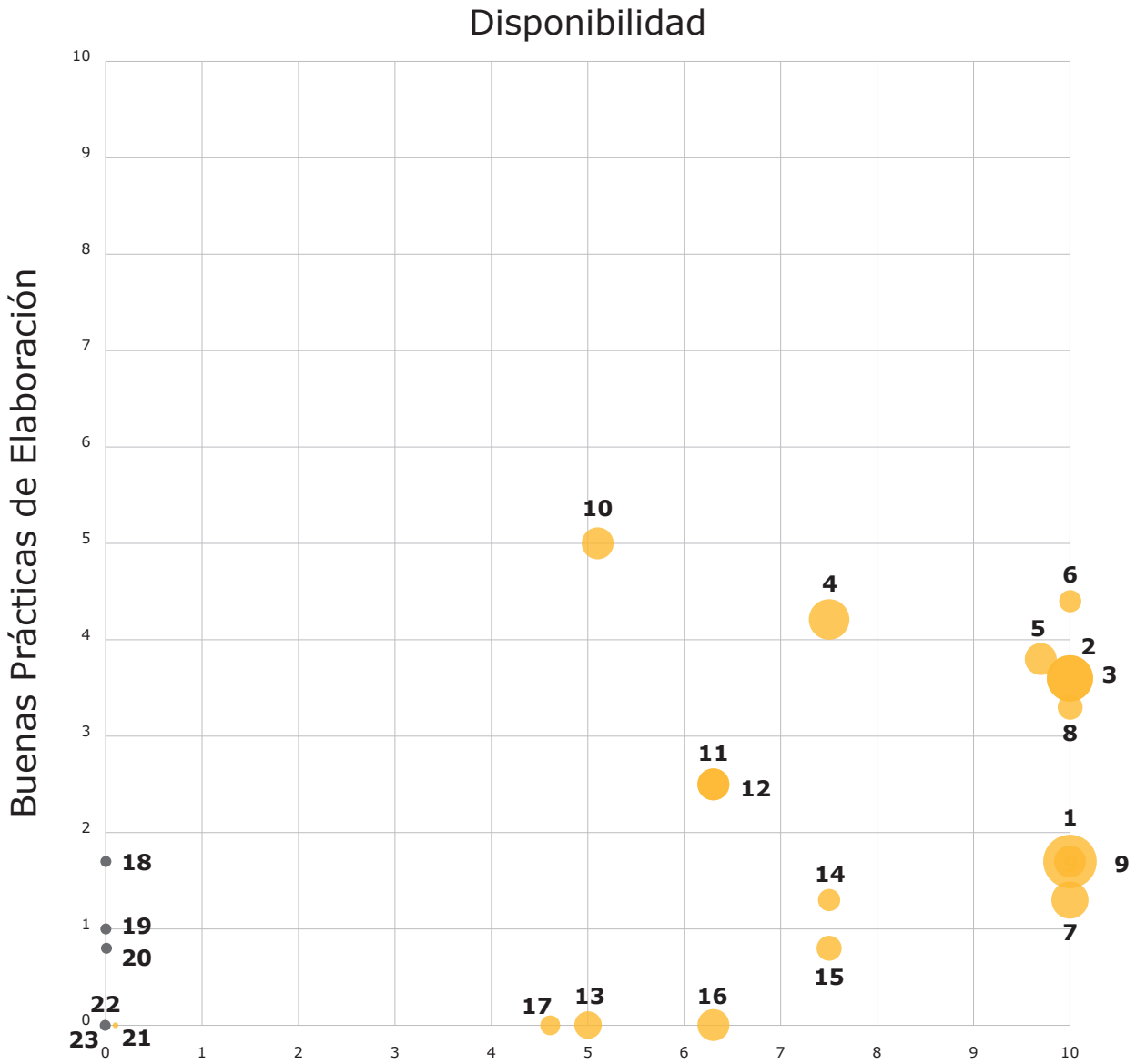
**Figura 74. Calificaciones de las tres dimensiones de las subfases y ranking** (ver Tabla 1)



**Tabla 2. Ranking y calificaciones de las tres dimensiones de los documentos de Pre-contratación**

| Subfase                        | Lugar | Documento   | Calif      | D          | BP         | Acc        |
|--------------------------------|-------|---|------------|------------|------------|------------|
| Evaluación ex-ante             | 1     | Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de Transparencia presupuestaria   | 6.8        | 10.0       | 1.7        | 8.7        |
| Planeación y presupuestación   | 2     | Informe de selección de proyectos de inversión propuestos (PPEF)  | 6.7        | 10.0       | 3.6        | 6.5        |
| Planeación y presupuestación   | 3     | Informe de selección de proyectos de inversión aprobados (PEF)  | 6.7        | 10.0       | 3.6        | 6.5        |
| Preparación de la contratación | 4     | Guía para selección de procedimientos de contratación   | 5.6        | 7.5        | 4.2        | 5.0        |
| Evaluación ex-ante             | 5     | Análisis de factibilidad económica.   | 5.5        | 9.7        | 3.8        | 3.1        |
| Planeación y presupuestación   | 6     | Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)  | 5.3        | 10.0       | 4.4        | 1.5        |
| Preparación de la contratación | 7     | Programa Anual de Obra Pública  | 5.2        | 10.0       | 1.3        | 4.2        |
| Planeación y presupuestación   | 8     | Programas Regionales de Desarrollo (PRD)  | 5.1        | 10.0       | 3.3        | 1.9        |
| Preparación de la contratación | 9     | Registro Único de Contratistas para la Administración Pública Federal (RUC)   | 4.9        | 10.0       | 1.7        | 3.1        |
| Preparación de la contratación | 10    | Escrito con justificación para la excepción a la licitación pública   | 4.4        | 5.1        | 5.0        | 3.1        |
| Evaluación ex-ante             | 11    | Análisis de factibilidad ambiental  | 4.0        | 6.3        | 2.5        | 3.1        |
| Evaluación ex-ante             | 12    | Análisis de factibilidad técnica  | 3.9        | 6.3        | 2.5        | 3.1        |
| Requisitos de integridad       | 13    | Organigrama oficial de los proyectos  | 3.7        | 5.0        | NA         | 2.3        |
| Diagnóstico                    | 14    | Diagnóstico del Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)  | 3.4        | 7.5        | 1.3        | 1.5        |
| Diagnóstico                    | 15    | Diagnóstico de los Programas Regionales de Desarrollo (PRD)   | 3.4        | 7.5        | 0.8        | 1.9        |
| Evaluación ex-ante             | 16    | Análisis de factibilidad legal  | 3.1        | 6.3        | 0.0        | 3.1        |
| Requisitos de integridad       | 17    | Registro de certificación para funcionarios en temas de integridad  | 2.9        | 4.6        | NA         | 1.2        |
| Planeación y presupuestación   | 18    | MDP de cada Secretaría  | 0.6        | 0.0        | 1.7        | 0.0        |
| Preparación de la contratación | 19    | Dictámenes de excepción a la licitación pública   | 0.3        | 0.0        | 1.0        | 0.0        |
| Diagnóstico                    | 20    | Diagnóstico de los MDP de cada Secretaría   | 0.3        | 0.0        | 0.8        | 0.0        |
| Preparación de la contratación | 21    | Investigación de mercado  | 0.0        | 0.1        | 0.0        | 0.1        |
| Requisitos de integridad       | 22    | Declaración de intereses privados de funcionarios encargados de los procesos de obra pública y declaraciones de integridad de proveedores | 0.0        | 0.0        | 0.0        | 0.0        |
| Preparación de la contratación | 23    | Informe mensual de excepciones a la licitación pública  | 0.0        | 0.0        | 0.0        | 0.0        |
| <b>Total Pre-contratación</b>  |       |   | <b>3.3</b> | <b>5.7</b> | <b>1.6</b> | <b>2.4</b> |

**Figura 75. Calificaciones de las tres dimensiones de los documentos y ranking de Pre-contratación** (ver Tabla 2)



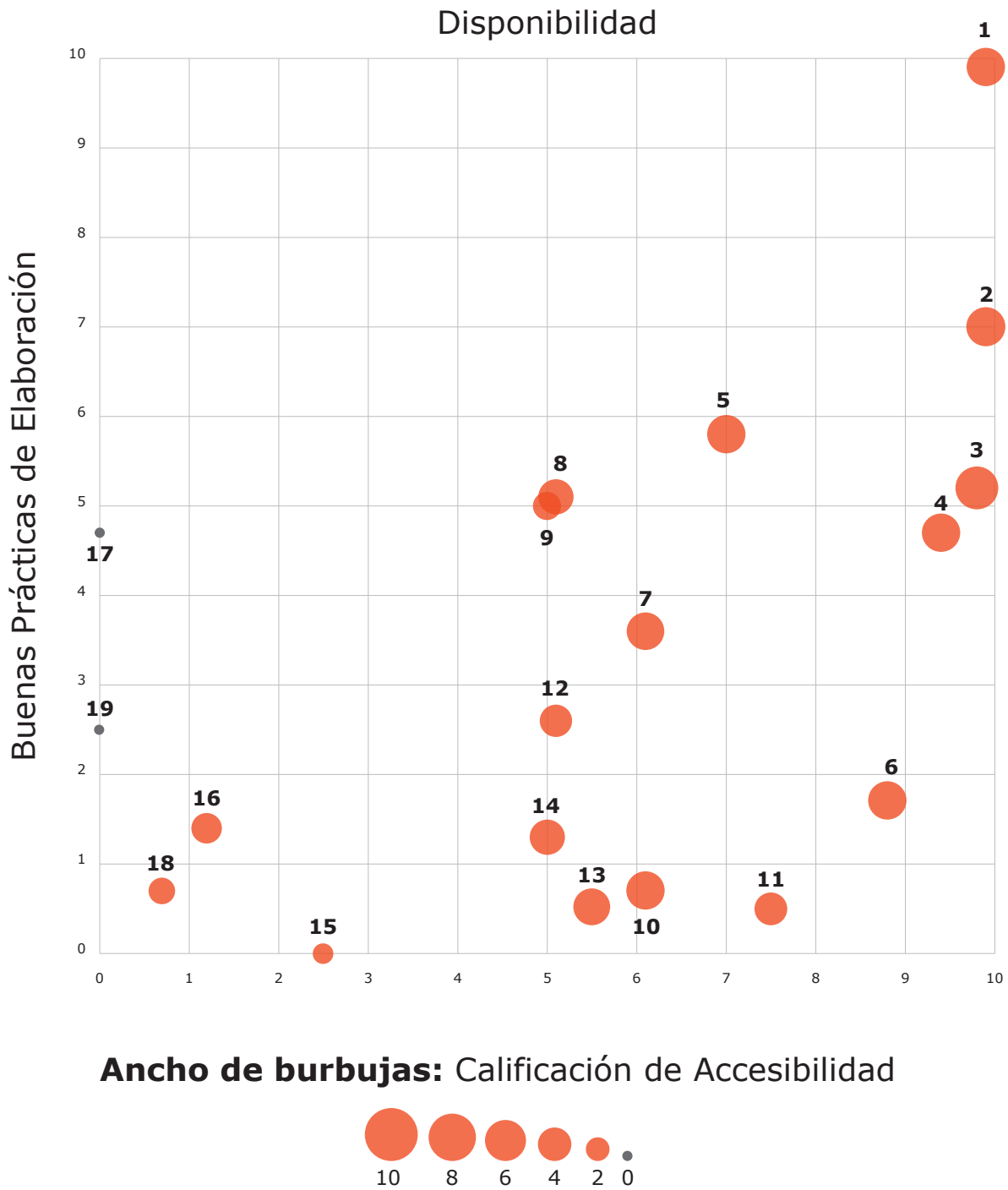
**Ancho de burbujas:** Calificación de Accesibilidad



**Tabla 3. Ranking y calificaciones de las tres dimensiones de los documentos de Contratación**

| Subfase                                | Lugar | Documento  | Calif      | D          | BP         | Acc        |
|--|-------|--|------------|------------|------------|------------|
| Evaluación y análisis de proposiciones | 1     | Acta de apertura de proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a tres | 8.3        | 9.9        | 9.9        | 5.2        |
| Convocatorias                          | 2     | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres                      | 7.4        | 9.9        | 7.0        | 5.4        |
| Contratos                              | 3     | Información básica de los contratos  | 7.2        | 9.8        | 5.2        | 6.5        |
| Fallo                                  | 4     | Acta de fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres                     | 6.4        | 9.4        | 4.7        | 5.2        |
| Fallo                                  | 5     | Fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres                             | 6.0        | 7.0        | 5.8        | 5.2        |
| Fallo                                  | 6     | Testimonio del Testigo Social  | 5.2        | 8.8        | 1.7        | 5.2        |
| Convocatorias                          | 7     | Actas de juntas de aclaraciones  | 4.9        | 6.1        | 3.6        | 5.0        |
| Contratos                              | 8     | Contrato de licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres             | 4.8        | 5.1        | 5.1        | 4.4        |
| Retroalimentación de la contratación   | 9     | Encuesta de opinión anual sobre los procedimientos de contratación               | 4.3        | 5.0        | 5.0        | 2.8        |
| Fallo                                  | 10    | Acta de fallo de las adjudicaciones directas                                     | 4.0        | 6.1        | 0.7        | 5.2        |
| Retroalimentación de la contratación   | 11    | Informe general de la SFP de los procedimientos de contratación                  | 3.9        | 7.5        | 0.5        | 3.8        |
| Evaluación y análisis de proposiciones | 12    | Proposiciones/cotizaciones de adjudicaciones directas                            | 3.8        | 5.1        | 2.6        | 3.7        |
| Evaluación y análisis de proposiciones | 13    | Acta de apertura de proposiciones de adjudicaciones directas                     | 3.6        | 5.5        | 0.5        | 4.8        |
| Impugnación de fallos                  | 14    | Guía sobre impugnaciones   | 3.5        | 5.0        | 1.3        | 4.4        |
| Impugnación de fallos                  | 15    | Registro de impugnaciones presentadas  | 2.0        | 2.5        | NA         | 1.5        |
| Convocatorias                          | 16    | Bases de contratación de las adjudicaciones directas                             | 2.0        | 1.2        | 1.4        | 3.3        |
| Contratos                              | 17    | Contrato de procedimientos de adjudicaciones directas                            | 1.6        | 0.0        | 4.7        | 0.0        |
| Convocatorias                          | 18    | Solicitud de proposición de las adjudicaciones directas                          | 1.3        | 0.7        | 0.7        | 2.5        |
| Evaluación y análisis de proposiciones | 19    | Proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a tres                     | 0.8        | 0.0        | 2.5        | 0.0        |
| <b>Total Contratación</b>              |       |  | <b>4.1</b> | <b>5.4</b> | <b>3.2</b> | <b>3.8</b> |

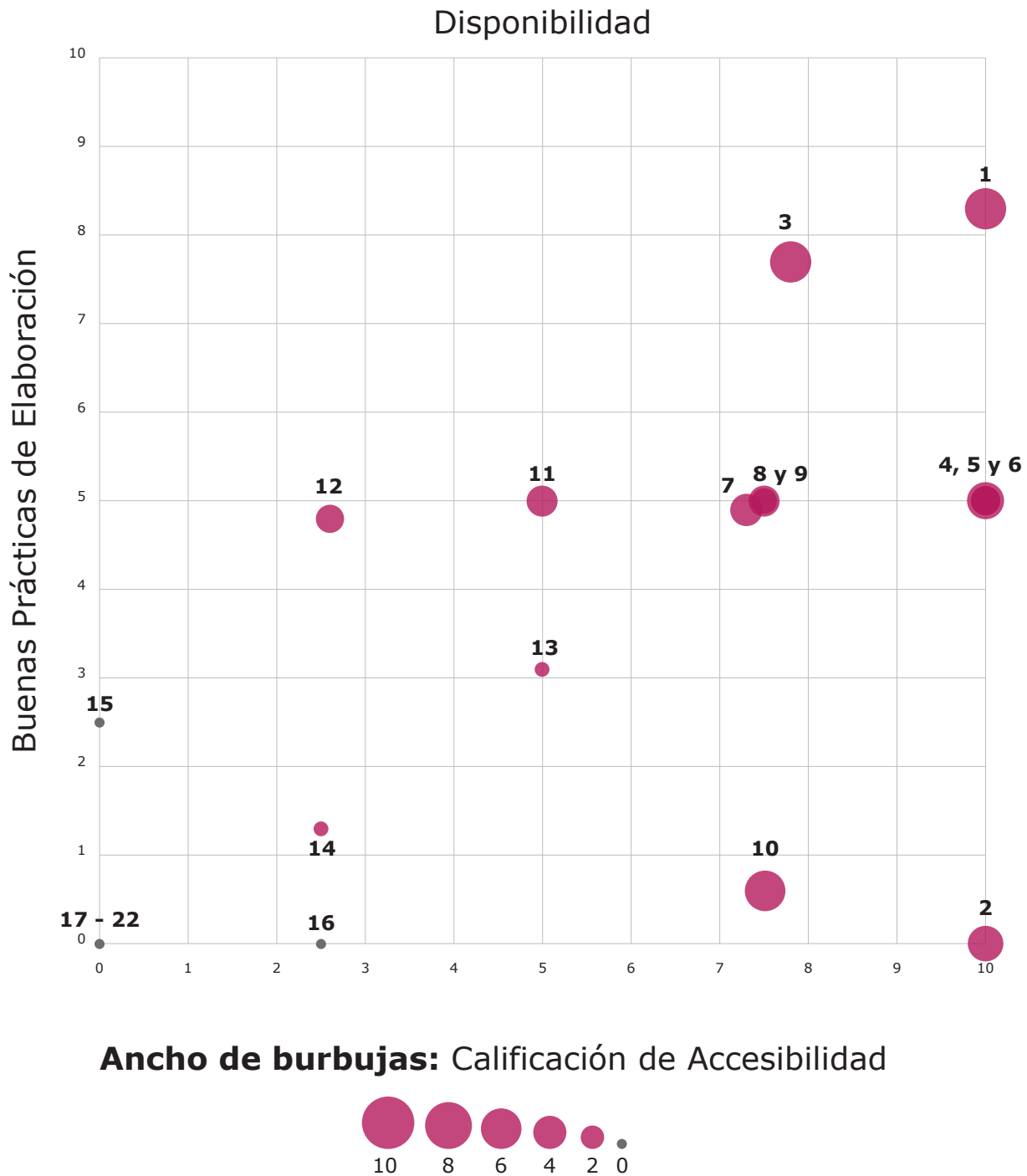
**Figura 76. Calificaciones de las tres dimensiones de los documentos y ranking de Contratación** (ver Tabla 3)



**Tabla 4. Ranking y calificaciones de las tres dimensiones de los documentos de Post-contratación**

| Subfase                                 | Lugar | Documento  | Calif      | D          | BP         | Acc        |
|---|-------|--|------------|------------|------------|------------|
| Auditoría externa                       | 1     | Informes de auditoría en inversión física de la ASF  | 8.2        | 10.0       | 8.3        | 6.2        |
| Auditoría externa                       | 2     | Informes de seguimiento de las observaciones y recomendaciones emitidas por la ASF             | 7.3        | 10.0       | NA         | 4.6        |
| Evaluación externa (SED)                | 3     | Evaluación externa (SED)   | 7.2        | 7.8        | 7.7        | 6.2        |
| Evaluación externa (SED)                | 4     | Programa Anual de Evaluación (SED)   | 6.7        | 10.0       | 5.0        | 5.0        |
| Evaluación externa (SED)                | 5     | Informe de lecciones aprendidas de las evaluaciones externas (SED)                             | 6.0        | 10.0       | 5.0        | 3.1        |
| Evaluación ex-post de SHCP              | 6     | Programa Anual de Evaluación SHCP  | 6.0        | 10.0       | 5.0        | 3.1        |
| Administración y ejecución del contrato | 7     | Datos básicos de convenios modificatorios  | 5.4        | 7.3        | 4.9        | 3.8        |
| Auditoría externa                       | 8     | Programa anual de auditorías externas  | 5.3        | 7.5        | 5.0        | 3.5        |
| Evaluación ex-post de SHCP              | 9     | Reporte sobre el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión      | 5.0        | 7.5        | 5.0        | 2.4        |
| Administración y ejecución del contrato | 10    | Informe de avance físico y financiero de los proyectos de inversión (ejecución presupuestaria) | 4.7        | 7.5        | 0.6        | 6.0        |
| Auditoría externa                       | 11    | Reporte de problemática de la obra pública de la ASF   | 4.5        | 5.0        | 5.0        | 3.5        |
| Administración y ejecución del contrato | 12    | Convenio modificatorio de adjudicación directa   | 3.4        | 2.6        | 4.8        | 2.9        |
| Administración y ejecución del contrato | 13    | Convenio modificatorio de procedimiento competitivo  | 3.0        | 5.0        | 3.1        | 0.8        |
| Evaluación ex-post de SHCP              | 14    | Evaluación SHCP  | 1.5        | 2.5        | 1.3        | 0.8        |
| Administración y ejecución del contrato | 15    | Informe de convenios modificatorios sobre cambios relevantes                                   | 0.8        | 0.0        | 2.5        | 0.0        |
| Auditoría interna                       | 16    | Informes de auditoría en inversión física de la SFP  | 0.8        | 2.5        | 0.0        | 0.0        |
| Administración y ejecución del contrato | 17    | Reporte de supervisión de las visitas físicas (SFP)  | 0.0        | 0.0        | 0.0        | 0.0        |
| Administración y ejecución del contrato | 18    | Informe ejecutivo de la ejecución de los contratos   | 0.0        | 0.0        | 0.0        | 0.0        |
| Administración y ejecución              | 19    | Informe de conclusión de las obras públicas del contrato                                       | 0.0        | 0.0        | NA         | 0.0        |
| Auditoría interna                       | 20    | Programa Anual de Auditoría de la SFP  | 0.0        | 0.0        | 0.0        | 0.0        |
| Auditoría interna                       | 21    | Reporte de problemática de la obra pública de la SFP   | 0.0        | 0.0        | NA         | 0.0        |
| Evaluación ex-post de SHCP              | 22    | Informe de lecciones aprendidas SHCP   | 0.0        | 0.0        | 0.0        | 0.0        |
| <b>Total Post-contratación</b>          |       |  | <b>3.7</b> | <b>5.2</b> | <b>3.4</b> | <b>2.5</b> |

**Figura 77. Calificaciones de las tres dimensiones de los documentos y ranking de Post-contratación** (ver Tabla 4)



**Tabla 5. Ranking General por Calificación Global**

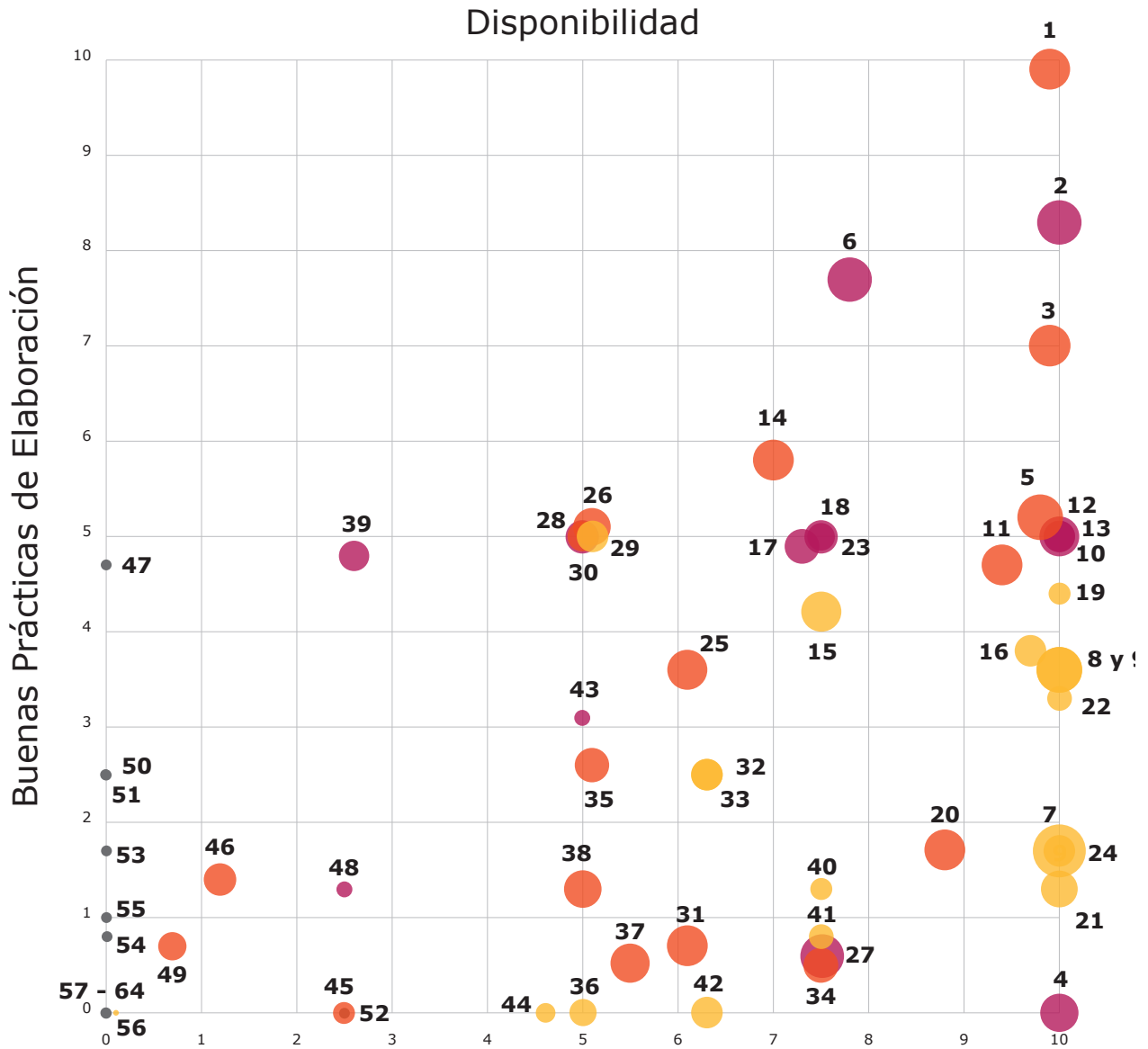
| Fase              | Lugar | ID Doc | Documento   | Calificación global | Disponibilidad | Buenas Prácticas | Accesibilidad |
|-------------------|-------|--------|---|---------------------|----------------|------------------|---------------|
| Contratación      | 1     | B5     | Acta de apertura de proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a tres          | 8.3                 | 9.9            | 9.9              | 5.2           |
| Post-contratación | 2     | C13    | Informes de auditoría en inversión física de la ASF                                       | 8.2                 | 10.0           | 8.3              | 6.2           |
| Contratación      | 3     | B1     | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres                               | 7.4                 | 9.9            | 7.0              | 5.4           |
| Post-contratación | 4     | C14    | Informes de seguimiento de las observaciones y recomendaciones emitidas por la ASF        | 7.3                 | 10.0           | NA               | 4.6           |
| Contratación      | 5     | B19    | Información básica de los contratos   | 7.2                 | 9.8            | 5.2              | 6.5           |
| Post-contratación | 6     | C17    | Evaluación externa (SED)  | 7.2                 | 7.8            | 7.7              | 6.2           |
| Pre-contratación  | 7     | A8     | Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de Transparencia presupuestaria             | 6.8                 | 10.0           | 1.7              | 8.7           |
| Pre-contratación  | 8     | A12    | Informe de selección de proyectos de inversión propuestos (PPEF)                          | 6.7                 | 10.0           | 3.6              | 6.5           |
| Pre-contratación  | 9     | A13    | Informe de selección de proyectos de inversión aprobados (PEF)                            | 6.7                 | 10.0           | 3.6              | 6.5           |
| Post-contratación | 10    | C16    | Programa Anual de Evaluación (SED)  | 6.7                 | 10.0           | 5.0              | 5.0           |
| Contratación      | 11    | B9     | Acta de fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres                              | 6.4                 | 9.4            | 4.7              | 5.2           |
| Post-contratación | 12    | C18    | Informe de lecciones aprendidas de las evaluaciones externas (SED)                        | 6.0                 | 10.0           | 5.0              | 3.1           |
| Post-contratación | 13    | C19    | Programa Anual de Evaluación SHCP   | 6.0                 | 10.0           | 5.0              | 3.1           |
| Contratación      | 14    | B10    | Fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres                                      | 6.0                 | 7.0            | 5.8              | 5.2           |
| Pre-contratación  | 15    | A18    | Guía para la selección de procedimientos de contratación                                  | 5.6                 | 7.5            | 4.2              | 5.0           |
| Pre-contratación  | 16    | A4     | Análisis de factibilidad económica  | 5.5                 | 9.7            | 3.8              | 3.1           |
| Post-contratación | 17    | C3     | Datos básicos de convenios modificatorios   | 5.4                 | 7.3            | 4.9              | 3.8           |
| Post-contratación | 18    | C12    | Programa anual de auditorías externas   | 5.3                 | 7.5            | 5.0              | 3.5           |
| Pre-contratación  | 19    | A9     | Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)  | 5.3                 | 10.0           | 4.4              | 1.5           |
| Contratación      | 20    | B12    | Testimonio del Testigo Social   | 5.2                 | 8.8            | 1.7              | 5.2           |
| Pre-contratación  | 21    | A20    | Programa Anual de Obra Pública  | 5.2                 | 10.0           | 1.3              | 4.2           |
| Pre-contratación  | 22    | A10    | Planes Regionales de Desarrollo (PRD)   | 5.1                 | 10.0           | 3.3              | 1.9           |
| Post-contratación | 23    | C21    | Reporte sobre el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión | 5.0                 | 7.5            | 5.0              | 2.4           |
| Pre-contratación  | 24    | A19    | Registro Único de Contratistas para la Administración Pública Federal (RUC)               | 4.9                 | 10.0           | 1.7              | 3.1           |
| Contratación      | 25    | B4     | Actas de juntas de aclaraciones   | 4.9                 | 6.1            | 3.6              | 5.0           |

| Fase              | Lugar | ID Doc | Documento  | Calificación global | Disponibilidad | Buenas Prácticas | Accesibilidad |
|-------------------|-------|--------|--|---------------------|----------------|------------------|---------------|
| Contratación      | 26    | B17    | Contrato de licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres                           | 4.8                 | 5.1            | 5.1              | 4.4           |
| Post-contratación | 27    | C6     | Informe de avance físico y financiero de los proyectos de inversión (ejecución presupuestaria) | 4.7                 | 7.5            | 0.6              | 6.0           |
| Post-contratación | 28    | C15    | Reporte de problemática de la obra pública de la ASF   | 4.5                 | 5.0            | 5.0              | 3.5           |
| Pre-contratación  | 29    | A21    | Escrito con justificación para la excepción a la licitación pública                            | 4.4                 | 5.1            | 5.0              | 3.1           |
| Contratación      | 30    | B16    | Encuesta de opinión anual sobre los procedimientos de contratación                             | 4.3                 | 5.0            | 5.0              | 2.8           |
| Contratación      | 31    | B11    | Acta de fallo de las adjudicaciones directas   | 4.0                 | 6.1            | 0.7              | 5.2           |
| Pre-contratación  | 32    | A7     | Análisis de factibilidad ambiental   | 4.0                 | 6.3            | 2.5              | 3.1           |
| Pre-contratación  | 33    | A5     | Análisis de factibilidad técnica   | 3.9                 | 6.3            | 2.5              | 3.1           |
| Contratación      | 34    | B15    | Informe general de la SFP de los procedimientos de contratación                                | 3.9                 | 7.5            | 0.5              | 3.8           |
| Contratación      | 35    | B8     | Proposiciones/cotizaciones de adjudicaciones directas  | 3.8                 | 5.1            | 2.6              | 3.7           |
| Pre-contratación  | 36    | A16    | Organigrama oficial de los proyectos   | 3.7                 | 5.0            | NA               | 2.3           |
| Contratación      | 37    | B6     | Acta de apertura de proposiciones de adjudicaciones directas                                   | 3.6                 | 5.5            | 0.5              | 4.8           |
| Contratación      | 38    | B13    | Guía sobre impugnaciones   | 3.5                 | 5.0            | 1.3              | 4.4           |
| Post-contratación | 39    | C2     | Convenio modificadorio de adjudicación directa   | 3.4                 | 2.6            | 4.8              | 2.9           |
| Pre-contratación  | 40    | A1     | Diagnóstico del Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)                               | 3.4                 | 7.5            | 1.3              | 1.5           |
| Pre-contratación  | 41    | A2     | Diagnóstico de los Planes Regionales de Desarrollo (PRD)                                       | 3.4                 | 7.5            | 0.8              | 1.9           |
| Pre-contratación  | 42    | A6     | Análisis de factibilidad legal   | 3.1                 | 6.3            | 0.0              | 3.1           |
| Post-contratación | 43    | C1     | Convenio modificadorio de procedimiento competitivo  | 3.0                 | 5.0            | 3.1              | 0.8           |
| Pre-contratación  | 44    | A14    | Registro de certificación para funcionarios en temas de integridad                             | 2.9                 | 4.6            | NA               | 1.2           |
| Contratación      | 45    | B14    | Registro de impugnaciones presentadas  | 2.0                 | 2.5            | NA               | 1.5           |
| Contratación      | 46    | B3     | Bases de contratación de las adjudicaciones directas   | 2.0                 | 1.2            | 1.4              | 3.3           |
| Contratación      | 47    | B18    | Contrato de procedimientos de adjudicaciones directas  | 1.6                 | 0.0            | 4.7              | 0.2           |
| Post-contratación | 48    | C20    | Evaluación SHCP  | 1.5                 | 2.5            | 1.3              | 0.8           |
| Contratación      | 49    | B2     | Solicitud de proposición de las adjudicaciones directas  | 1.3                 | 0.7            | 0.7              | 2.5           |
| Contratación      | 50    | B7     | Proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a tres                                   | 0.8                 | 0.0            | 2.5              | 0.0           |

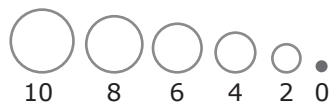
| Fase              | Lugar | ID Doc | Documento   | Calificación global | Disponibilidad | Buenas Prácticas | Accesibilidad |
|-------------------|-------|--------|---|---------------------|----------------|------------------|---------------|
| Post-contratación | 51    | C4     | Informe de convenios modificatorios sobre cambios relevantes  | 0.8                 | 0.0            | 2.5              | 0.0           |
| Post-contratación | 52    | C10    | Informes de la auditoría en inversión física de la SFP  | 0.8                 | 2.5            | 0.0              | 0.0           |
| Pre-contratación  | 53    | A11    | MDP de cada Secretaría  | 0.6                 | 0.0            | 1.7              | 0.0           |
| Pre-contratación  | 54    | A22    | Dictámenes de excepción a la licitación pública   | 0.3                 | 0.0            | 1.0              | 0.0           |
| Pre-contratación  | 55    | A3     | Diagnóstico de los MDP de cada Secretaría   | 0.3                 | 0.0            | 0.8              | 0.0           |
| Pre-contratación  | 56    | A17    | Investigación de mercado  | 0.0                 | 0.1            | 0.0              | 0.0           |
| Pre-contratación  | 57    | A15    | Declaración de intereses privados de funcionarios encargados de los procesos de obra pública y declaraciones de integridad de proveedores | 0.0                 | 0.0            | 0.0              | 0.0           |
| Pre-contratación  | 58    | A23    | Informe mensual de excepciones a la licitación pública  | 0.0                 | 0.0            | 0.0              | 0.0           |
| Post-contratación | 59    | C5     | Reporte de supervisión de las visitas físicas (SFP)   | 0.0                 | 0.0            | 0.0              | 0.0           |
| Post-contratación | 60    | C7     | Informe ejecutivo de la ejecución de los contratos  | 0.0                 | 0.0            | 0.0              | 0.0           |
| Post-contratación | 61    | C8     | Informe de conclusión de las obras públicas   | 0.0                 | 0.0            | NA               | 0.0           |
| Post-contratación | 62    | C9     | Programa Anual de Auditoría de la SFP   | 0.0                 | 0.0            | 0.0              | 0.0           |
| Post-contratación | 63    | C11    | Reporte de la problemática de la obra pública de la SFP   | 0.0                 | 0.0            | NA               | 0.0           |
| Post-contratación | 64    | C22    | Informe de lecciones aprendidas SHCP  | 0.0                 | 0.0            | 0.0              | 0.0           |
| <b>TOTAL</b>      |       |        |   | <b>3.7</b>          | <b>5.4</b>     | <b>2.8</b>       | <b>2.9</b>    |

**Figura 78. Calificaciones de las tres dimensiones de los documentos y ranking general** (ver Tabla 5)

● Pre-contratación ● Contratación ● Post-contratación



**Ancho de burbujas:** Calificación de Accesibilidad



**Tabla 6. Buenas prácticas**

| Lugar de buenas prácticas | ID Doc | Documento   | Buenas prácticas Marco Normativo | Buenas prácticas Implementación | Buenas prácticas Promedio |
|---------------------------|--------|---|----------------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| 1                         | B5     | Acta de apertura de proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a tres          | 10.0                             | 9.7                             | 9.9                       |
| 2                         | C13    | Informes de auditoría en inversión física de la ASF                                       | 8.3                              | 8.3                             | 8.3                       |
| 3                         | C17    | Evaluación externa (SED)  | 10.0                             | 5.5                             | 7.7                       |
| 4                         | B1     | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres                               | 7.1                              | 6.8                             | 7.0                       |
| 5                         | B10    | Fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres                                      | 7.5                              | 4.1                             | 5.8                       |
| 6                         | B19    | Información básica de los contratos   | 5.0                              | 5.3                             | 5.2                       |
| 7                         | B17    | Contrato de licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres                      | 10.0                             | 0.1                             | 5.1                       |
| 8                         | A21    | Escrito con justificación para la excepción a la licitación pública                       | 5.0                              | 5.0                             | 5.0                       |
| 9                         | B16    | Encuesta de opinión anual sobre los procedimientos de contratación                        | 0.0                              | 10.0                            | 5.0                       |
| 10                        | C12    | Programa anual de auditorías externas   | 5.0                              | 5.0                             | 5.0                       |
| 11                        | C15    | Reporte de problemática de la obra pública de la ASF                                      | 0.0                              | 10.0                            | 5.0                       |
| 12                        | C16    | Programa Anual de Evaluación (SED)  | 5.0                              | 5.0                             | 5.0                       |
| 13                        | C18    | Informe de lecciones aprendidas de las evaluaciones externas (SED)                        | 5.0                              | 5.0                             | 5.0                       |
| 14                        | C19    | Programa Anual de Evaluación SHCP   | 5.0                              | 5.0                             | 5.0                       |
| 15                        | C21    | Reporte sobre el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión | 6.7                              | 3.3                             | 5.0                       |
| 16                        | C3     | Datos básicos de convenios modificatorios   | 6.7                              | 3.1                             | 4.9                       |
| 17                        | C2     | Convenio modificatorio de adjudicación directa  | 6.3                              | 3.4                             | 4.8                       |
| 18                        | B9     | Acta de fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres                              | 3.8                              | 5.7                             | 4.7                       |
| 19                        | B18    | Contrato de procedimientos de adjudicaciones directas                                     | 8.3                              | 1.1                             | 4.7                       |
| 20                        | A9     | Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)  | 2.5                              | 6.3                             | 4.4                       |
| 21                        | A18    | Guía para selección de procedimientos de contratación                                     | 3.3                              | 5.0                             | 4.2                       |
| 22                        | A4     | Análisis de factibilidad económica.   | 2.5                              | 5.0                             | 3.8                       |
| 23                        | A12    | Informe de selección de proyectos de inversión propuestos (PPEF)                          | 1.7                              | 5.5                             | 3.6                       |
| 24                        | A13    | Informe de selección de proyectos de inversión aprobados (PEF)                            | 1.7                              | 5.5                             | 3.6                       |
| 25                        | B4     | Actas de juntas de aclaraciones   | 5.0                              | 2.1                             | 3.6                       |
| 26                        | A10    | Programas Regionales de Desarrollo (PRD)  | 3.3                              | 3.3                             | 3.3                       |
| 27                        | C1     | Convenio modificatorio de procedimiento competitivo                                       | 6.3                              | 0.0                             | 3.1                       |
| 28                        | B8     | Proposiciones/cotizaciones de adjudicaciones directas                                     | 5.0                              | 0.1                             | 2.6                       |
| 29                        | A5     | Análisis de factibilidad técnica  | 5.0                              | 0.0                             | 2.5                       |
| 30                        | A7     | Análisis de factibilidad ambiental  | 5.0                              | 0.0                             | 2.5                       |
| 31                        | B7     | Proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a tres                              | 5.0                              | 0.0                             | 2.5                       |
| 32                        | C4     | Informe de convenios modificatorios sobre cambios relevantes                              | 5.0                              | 0.0                             | 2.5                       |

| Lugar de buenas prácticas | ID Doc | Documento   | Buenas prácticas Marco Normativo | Buenas prácticas Implementación | Buenas prácticas Promedio |
|---------------------------|--------|---|----------------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| 33                        | A8     | Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de Transparencia presupuestaria   | 1.7                              | 1.7                             | 1.7                       |
| 34                        | A11    | MDP de cada Secretaría  | 3.3                              | 0.0                             | 1.7                       |
| 35                        | A19    | Registro Único de Contratistas para la Administración Pública Federal (RUC)   | 1.7                              | 1.7                             | 1.7                       |
| 36                        | B12    | Testimonio del Testigo Social   | 3.3                              | 0.0                             | 1.7                       |
| 37                        | B3     | Bases de contratación de las adjudicaciones directas  | 0.0                              | 2.8                             | 1.4                       |
| 38                        | A1     | Diagnóstico del Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)  | 0.0                              | 2.5                             | 1.3                       |
| 39                        | A20    | Programa Anual de Obra Pública  | 2.5                              | 0.0                             | 1.3                       |
| 40                        | B13    | Guía sobre impugnaciones  | 0.0                              | 2.5                             | 1.3                       |
| 41                        | C20    | Evaluación SHCP   | 2.5                              | 0.0                             | 1.3                       |
| 42                        | A22    | Dictámenes de excepción a la licitación pública   | 2.0                              | 0.0                             | 1.0                       |
| 43                        | A2     | Diagnóstico de los Programas Regionales de Desarrollo (PRD)   | 0.0                              | 1.7                             | 0.8                       |
| 44                        | A3     | Diagnóstico de los MDP de cada Secretaría   | 1.7                              | 0.0                             | 0.8                       |
| 45                        | B11    | Acta de fallo de las adjudicaciones directas  | 0.0                              | 1.4                             | 0.7                       |
| 46                        | B2     | Solicitud de proposición de las adjudicaciones directas   | 0.0                              | 1.3                             | 0.7                       |
| 47                        | C6     | Informe de avance físico y financiero de los proyectos de inversión (ejecución presupuestaria)  | 0.0                              | 1.3                             | 0.6                       |
| 48                        | B6     | Acta de apertura de proposiciones de adjudicaciones directas  | 0.0                              | 1.1                             | 0.5                       |
| 49                        | B15    | Informe general de la SFP de los procedimientos de contratación   | 0.0                              | 1.0                             | 0.5                       |
| 50                        | A6     | Análisis de factibilidad legal  | 0.0                              | 0.0                             | 0.0                       |
| 51                        | A15    | Declaración de intereses privados de funcionarios encargados de los procesos de obra pública y declaraciones de integridad de proveedores | 0.0                              | 0.0                             | 0.0                       |
| 52                        | A17    | Investigación de mercado  | 0.0                              | 0.0                             | 0.0                       |
| 53                        | A23    | Informe mensual de excepciones a la licitación pública  | 0.0                              | 0.0                             | 0.0                       |
| 54                        | C5     | Reporte de supervisión de las visitas físicas (SFP)   | 0.0                              | 0.0                             | 0.0                       |
| 55                        | C7     | Informe ejecutivo de la ejecución de los contratos  | 0.0                              | 0.0                             | 0.0                       |
| 56                        | C9     | Programa Anual de Auditoría de la SFP   | 0.0                              | 0.0                             | 0.0                       |
| 57                        | C10    | Informes de auditoría en inversión física de la SFP   | 0.0                              | 0.0                             | 0.0                       |
| 58                        | C22    | Informe de lecciones aprendidas SHCP  | 0.0                              | 0.0                             | 0.0                       |
| NA                        | A14    | Registro de certificación para funcionarios en temas de integridad  | N/A                              | N/A                             | NA                        |
| NA                        | A16    | Organigrama oficial de los proyectos  | N/A                              | N/A                             | NA                        |
| NA                        | B14    | Registro de impugnaciones presentadas   | NA                               | NA                              | NA                        |
| NA                        | C8     | Informe de conclusión de las obras públicas   | NA                               | NA                              | NA                        |
| NA                        | C11    | Reporte de problemática de la obra pública de la SFP  | NA                               | NA                              | NA                        |
| NA                        | C14    | Informes de seguimiento de las observaciones y recomendaciones emitidas por la ASF  | NA                               | NA                              | NA                        |
|                           |        | <b>Total Buenas Prácticas</b>   | <b>2.8</b>                       | <b>2.7</b>                      | <b>2.8</b>                |

**Tabla 7. Accesibilidad**

| Lugar de buenas prácticas | ID Doc | Documento  | Accesibilidad Marco Normativo | Accesibilidad Implementación | Accesibilidad Promedio |
|---------------------------|--------|--|-------------------------------|------------------------------|------------------------|
| 1                         | A8     | Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de Transparencia presupuestaria                  | 8.1                           | 9.2                          | 8.7                    |
| 2                         | A12    | Informe de selección de proyectos de inversión propuestos (PPEF)                               | 4.6                           | 8.5                          | 6.5                    |
| 3                         | A13    | Informe de selección de proyectos de inversión aprobados (PEF)                                 | 4.6                           | 8.5                          | 6.5                    |
| 4                         | B19    | Información básica de los contratos  | 4.6                           | 8.5                          | 6.5                    |
| 5                         | C13    | Informes de auditoría en inversión física de la ASF  | 2.3                           | 10.0                         | 6.2                    |
| 6                         | C17    | Evaluación externa (SED)   | 3.8                           | 8.5                          | 6.2                    |
| 7                         | C6     | Informe de avance físico y financiero de los proyectos de inversión (ejecución presupuestaria) | 3.5                           | 8.5                          | 6.0                    |
| 8                         | B1     | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres                                    | 3.8                           | 6.9                          | 5.4                    |
| 9                         | B5     | Acta de apertura de proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a tres               | 3.8                           | 6.5                          | 5.2                    |
| 10                        | B9     | Acta de fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres                                   | 3.8                           | 6.5                          | 5.2                    |
| 11                        | B10    | Fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres   | 3.8                           | 6.5                          | 5.2                    |
| 12                        | B11    | Acta de fallo de las adjudicaciones directas   | 3.8                           | 6.5                          | 5.2                    |
| 13                        | B12    | Testimonio del Testigo Social  | 3.8                           | 6.5                          | 5.2                    |
| 14                        | A18    | Guía para selección de procedimientos de contratación  | 3.1                           | 6.9                          | 5.0                    |
| 15                        | B4     | Actas de juntas de aclaraciones  | 3.8                           | 6.2                          | 5.0                    |
| 16                        | C16    | Programa Anual de Evaluación (SED)   | 3.8                           | 6.2                          | 5.0                    |
| 17                        | B6     | Acta de apertura de proposiciones de adjudicaciones directas                                   | 3.1                           | 6.5                          | 4.8                    |
| 18                        | C14    | Informes de seguimiento de las observaciones y recomendaciones emitidas por la ASF             | 2.3                           | 6.9                          | 4.6                    |
| 19                        | B17    | Contrato de licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres                           | 3.1                           | 5.8                          | 4.4                    |
| 20                        | B13    | Guía sobre impugnaciones   | 0.0                           | 8.8                          | 4.4                    |
| 21                        | A20    | Programa Anual de Obra Pública   | 1.9                           | 6.5                          | 4.2                    |
| 22                        | C3     | Datos básicos de convenios modificatorios  | 4.6                           | 3.1                          | 3.8                    |
| 23                        | B15    | Informe general de la SFP de los procedimientos de contratación                                | 0.0                           | 7.5                          | 3.8                    |
| 24                        | B8     | Proposiciones/cotizaciones de adjudicaciones directas  | 2.3                           | 5.0                          | 3.7                    |
| 25                        | C12    | Programa anual de auditorías externas  | 0.0                           | 6.9                          | 3.5                    |
| 26                        | C15    | Reporte de problemática de la obra pública de la ASF   | 0.0                           | 6.9                          | 3.5                    |
| 27                        | B3     | Bases de contratación de las adjudicaciones directas   | 0.0                           | 6.5                          | 3.3                    |
| 28                        | A19    | Registro Único de Contratistas para la Administración Pública Federal (RUC)                    | 1.5                           | 4.6                          | 3.1                    |
| 29                        | C18    | Informe de lecciones aprendidas de las evaluaciones externas (SED)                             | 1.5                           | 4.6                          | 3.1                    |
| 30                        | C19    | Programa Anual de Evaluación SHCP  | 2.3                           | 3.8                          | 3.1                    |
| 31                        | A4     | Análisis de factibilidad económica.  | 0.8                           | 5.4                          | 3.1                    |

| Lugar de buenas prácticas | ID Doc | Documento   | Accesibilidad Marco Normativo | Accesibilidad Implementación | Accesibilidad Promedio |
|---------------------------|--------|---|-------------------------------|------------------------------|------------------------|
| 32                        | A5     | Análisis de factibilidad técnica  | 0.8                           | 5.4                          | 3.1                    |
| 33                        | A6     | Análisis de factibilidad legal  | 0.8                           | 5.4                          | 3.1                    |
| 34                        | A7     | Análisis de factibilidad ambiental  | 0.8                           | 5.4                          | 3.1                    |
| 35                        | A21    | Escrito con justificación para la excepción a la licitación pública   | 0.8                           | 5.4                          | 3.1                    |
| 36                        | C2     | Convenio modificatorio de adjudicación directa  | 0.0                           | 5.8                          | 2.9                    |
| 37                        | B16    | Encuesta de opinión anual sobre los procedimientos de contratación  | 0.0                           | 5.6                          | 2.8                    |
| 38                        | B2     | Solicitud de proposición de las adjudicaciones directas   | 0.0                           | 5.0                          | 2.5                    |
| 39                        | C21    | Reporte sobre el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión   | 1.5                           | 3.3                          | 2.4                    |
| 40                        | A16    | Organigrama oficial de los proyectos  | 1.5                           | 3.1                          | 2.3                    |
| 41                        | A2     | Diagnóstico de los Programas Regionales de Desarrollo (PRD)   | 0.8                           | 3.1                          | 1.9                    |
| 42                        | A10    | Programas Regionales de Desarrollo (PRD)  | 0.8                           | 3.1                          | 1.9                    |
| 43                        | A1     | Diagnóstico del Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)  | 0.8                           | 2.3                          | 1.5                    |
| 44                        | A9     | Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)  | 0.8                           | 2.3                          | 1.5                    |
| 45                        | B14    | Registro de impugnaciones presentadas   | 3.1                           | 0.0                          | 1.5                    |
| 46                        | A14    | Registro de certificación para funcionarios en temas de integridad  | 0.8                           | 1.5                          | 1.2                    |
| 47                        | C1     | Convenio modificatorio de procedimiento competitivo   | 1.5                           | 0.0                          | 0.8                    |
| 48                        | C20    | Evaluación SHCP   | 1.5                           | 0.0                          | 0.8                    |
| 49                        | A3     | Diagnóstico de los MDP de cada Secretaría   | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                    |
| 50                        | A11    | MDP de cada Secretaría  | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                    |
| 51                        | A15    | Declaración de intereses privados de funcionarios encargados de los procesos de obra pública y declaraciones de integridad de proveedores | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                    |
| 52                        | A17    | Investigación de mercado  | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                    |
| 53                        | A22    | Dictámenes de excepción a la licitación pública   | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                    |
| 54                        | A23    | Informe mensual de excepciones a la licitación pública  | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                    |
| 55                        | B7     | Proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a tres  | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                    |
| 56                        | B18    | Contrato de procedimientos de adjudicaciones directas   | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                    |
| 57                        | C4     | Informe de convenios modificatorios sobre cambios relevantes  | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                    |
| 58                        | C5     | Reporte de supervisión de las visitas físicas (SFP)   | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                    |
| 59                        | C7     | Informe ejecutivo de la ejecución de los contratos  | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                    |
| 60                        | C8     | Informe de conclusión de las obras públicas   | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                    |
| 61                        | C9     | Programa Anual de Auditoría de la SFP   | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                    |
| 62                        | C10    | Informes de auditoría en inversión física de la SFP   | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                    |
| 63                        | C11    | Reporte de problemática de la obra pública de la SFP  | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                    |
| 64                        | C22    | Informe de lecciones aprendidas SHCP  | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                    |
|                           |        | <b>Total Accesibilidad</b>  | <b>1.6</b>                    | <b>4.2</b>                   | <b>2.9</b>             |

## CONCLUSIONES

El valor de la inversión física pública en México ha decrecido de manera constante desde 2009, a pesar de que la cantidad de recursos públicos destinados a ese fin se ha incrementado en términos reales. Así, de acuerdo con la SHCP, la inversión física en México sobrepasó los 820 mil millones de pesos en 2014 y se ha observado un incremento en la tasa de inversión promedio en los últimos años. Sin embargo, entre 1993 y 2014, la tasa de crecimiento anual del valor de la inversión pública fue negativa (-0.19 por ciento), lo cual sugiere que el dinero público no se invierte con eficacia, termina en obras malhechas o que no son productivas.

Por otra parte, la obra pública es el sector económico más proclive a la corrupción en el mundo. En efecto, los elevados montos de los contratos y el alto grado de dificultad técnica que implican los proyectos dificultan su monitoreo, su contraloría social y, en general, su rendición de cuentas. Las características altamente especializadas de los materiales de construcción dificultan que se cotejen sus costos y plazos de entrega con otras referencias, lo cual permite inflar o esconder los costos reales más fácilmente. Por ello, diversas encuestas reconocieron que la probabilidad de que los funcionarios sean sobornados en el sector de la construcción es mayor que en otros sectores. En este contexto, México aparece clasificado en varios estudios como uno de los países en los que las empresas recurren más a la corrupción.

**La obra pública es el sector económico más proclive a la corrupción en el mundo. Los elevados montos de los contratos y el alto grado de dificultad técnica que implican los proyectos dificultan su rendición de cuentas.**

La participación multisectorial, entendida como la participación conjunta y coordinada de representantes y especialistas de la academia, del sector privado, de la sociedad civil y del Gobierno, así como la transparencia de la información que se genera en todas las fases de la obra pública son dos mecanismos complementarios que pueden mejorar la gobernanza del manejo de

las obras públicas. La sociedad civil puede tener un papel destacado al monitorear los procedimientos de contratación para que éstos se realicen en un contexto de integridad, imparcialidad, legalidad y con la transparencia debida para conseguir el máximo valor a cambio del dinero público invertido. El hecho de que un tercero independiente observe y revise las contrataciones contribuye a evitar la corrupción. Por ello, es valioso rescatar iniciativas como las de CoST o de Transparencia Internacional para involucrar a los ciudadanos activamente en la rendición de cuentas de las obras públicas. Pero para que esto sea posible, es necesario que la información relativa a los procedimientos de contratación de obra pública sea publicada.

Lamentablemente en México existen enormes áreas de oportunidad en la política de transparencia en materia de obra pública para incrementar la información disponible al público, a los especialistas y al Congreso sobre la ejecución y el desempeño de dicho sector. A la fecha, muchos de los documentos relevantes para entender la obra pública, como los contratos o informes de ejecución de las obras, no se publican.

Por otra parte, actualmente, la política de obra pública está fragmentada en distintos regímenes de inversión y contratación pública que no obedecen los mismos principios de transparencia y rendición de cuentas. No existe una política consistente. Por lo tanto, la información disponible al público sobre las contrataciones en materia de obra pública del Estado Federal Mexicano está desintegrada. Por un lado, están los proyectos financiados con recursos federales. Dichas obras son contratadas con base en la misma regulación, la LOPSRM y su reglamento, aunque tienen diferentes parámetros de transparencia de acuerdo con sus procedimientos de contratación. Por otro lado, están las contrataciones que tienen la autorización de no cumplir con la LOPSRM y que no tienen obligación de reportar su información en CompraNet. Entre ellas, se encuentran los proyectos de obras financiados con recursos federalizados del Ramo 33, que se contratan con normatividad local.

Además de la fragmentación en las obligaciones de transparencia, una de las principales conclusiones de

MeTrOP es que la información de las tres fases de la vida de la obra pública (Pre-contratación, Contratación y Post-contratación) se encuentra desvinculada entre sí. No es posible rastrear un proyecto de inversión, una obra pública o un contrato desde su diagnóstico hasta su ejecución, evaluación y auditoría. De hecho, en la práctica, no es posible vincular los proyectos de inversión con sus respectivos contratos, ya que el Registro de Cartera no muestra información de la contratación y post-contratación y que CompraNet no incluye documentos de la pre-contratación. Incluso, la información de un contrato se encuentra desvinculada de la de sus propias modificaciones y de su ejecución, por lo que no es posible saber si un proyecto es concluido, si fue auditado o evaluado y cuáles fueron los resultados. Esta situación vuelve prácticamente imposible el seguimiento de los proyectos de inversión y de sus contratos.

Otro aspecto destacable es la falta de regulación en términos de accesibilidad de los documentos. Recientemente, la Presidencia de la República emitió un decreto con lineamientos generales básicos para la accesibilidad de los datos gubernamentales, como su gratuidad y oportunidad. Sin embargo, el universo de información al que estas reglas aplican es acotado, pues dichos lineamientos sólo atañen al conjunto de información que determine la Unidad de Gobierno Digital de la SFP, en lugar de que se haya definido una política explícita al respecto. Por otra parte, algunos de los aspectos de la accesibilidad de la información pública que aún no se encuentran en la norma y que sería necesario regular son: el número de clics para acceder a un documento, la existencia de motores de búsqueda, la clasificación de las obras por monto, tipo y ubicación geográfica, entre otros criterios.

### PRE-CONTRATACIÓN

El primer problema de la política de obra pública es la falta de un diagnóstico independiente (es decir, que sea elaborado o validado por un cuerpo autónomo del Gobierno) y de carácter técnico sobre los problemas y necesidades de interés público en materia de infraestructura. Hoy en día, los documentos que contienen diagnósticos están concebidos como justificaciones a la planeación ya definida por el Poder

Ejecutivo, además de que no abarcan a todos los sectores (en particular, no se publican los Mecanismos de Planeación de las diferentes Secretarías). Esto indica que el proceso de toma de decisión puede ser incorrecto: se elabora el programa de obras públicas sin analizar y/o validar apropiadamente los problemas o necesidades que se deben atender. Evidentemente, una política que no parte de un proceso exhaustivo y objetivo de las necesidades existentes arrastrará retos y no garantiza la obtención de los mejores resultados posibles. Se abre la puerta a la construcción de infraestructura innecesaria, que responde a intereses particulares y no al interés público.

**El primer problema de la política de obra pública es la falta de un diagnóstico independiente y de carácter técnico sobre los problemas y necesidades de interés público en materia de infraestructura.**

La mala gobernanza en la etapa de planeación de la infraestructura también se manifiesta de otras formas. Así, el horizonte temporal previsto para la planeación de la infraestructura la hace proclive a atender motivaciones políticas en lugar de problemas estructurales. En efecto, en la actualidad, la planeación se proyecta para cada sexenio, cuando las necesidades de infraestructura de un país requieren una visión de más largo plazo. Adicionalmente, la información estadística disponible sobre la población ya nos permite estimar las necesidades de infraestructura de los próximos 30 años. Anticipar la atención de necesidades contribuye a tomar decisiones mejor informadas y a hacer un mejor uso de los recursos públicos.

Una vez que se define la obra pública que se construirá en el país, los proyectos deben pasar por un análisis de su factibilidad, el cual debería permitir afinar la pertinencia de los mismos. Los proyectos potenciales se registran en la Cartera de Inversión y se pueden consultar en la Plataforma de Transparencia Presupuestaria (PTP). Posteriormente, se analiza su factibilidad. En la práctica, se encontraron publicados en la PTP 94 por

ciento de los Análisis Costo-Beneficio y entre 75 y 76 por ciento de los Resúmenes de factibilidades legales, ambientales y técnicas. Estos análisis son realizados por las propias dependencias y, cuando son validados por externos, dichos expertos son contratados por las mismas dependencias o por la SHCP. Esto resta independencia a sus dictámenes, de modo que no puede hablarse de una valoración objetiva de la factibilidad de los proyectos. De acuerdo con los resultados de las auditorías practicadas por la ASF, una mala apreciación de la factibilidad de los proyectos afecta el desarrollo de las obras y sus resultados y puede generar, en muchos casos, sobrecostos y rezagos.

**Una de las principales conclusiones de la fase de contratación es que no existe homogeneidad entre las obligaciones de transparencia de los distintos procedimientos de contratación.**

Cuando se considera que los proyectos son factibles, se define la asignación de recursos para su construcción mediante un proceso de priorización llamado prelación. La información disponible al público sobre este tema son las listas de proyectos de inversión presentadas en el PPEF y en el PEF. Sin embargo, dichas listas presentan el problema de que no permiten conocer la justificación para la selección de los proyectos. No existe un sistema de puntos o alguna otra valoración objetiva que dé luz sobre el orden de prelación.

Una adecuada preparación de la contratación es indispensable para generar un marco de integridad en las contrataciones de obra pública. Es necesario establecer mecanismos que promuevan la imparcialidad en la contratación pública, para que la competencia sea justa y el Estado consiga las mejores condiciones. En este sentido, preocupa que no se exija la publicación de las Declaraciones de intereses de los funcionarios involucrados en la contratación y de los contratistas y que sólo se encuentre publicado 41.7 por ciento de las Evaluaciones al Código de Conducta de las Secretarías de Estado.

Cuando las reglas no están bien definidas, se abre la puerta a la discrecionalidad y a la corrupción. En este

sentido, es positivo que se la publicación del Manual de Obra Pública, del Registro Único de Proveedores y Contratistas y del Plan Anual de Obra Pública esté establecida en la legislación y que se implemente. Estos documentos sientan reglas e información "pareja" para todos los proveedores potenciales, contribuyendo con ello a una competencia justa.

Otro aspecto peligroso de la contratación pública es el posible abuso de procesos no competitivos, en este caso, de la adjudicación directa. Por ello, es grave que no se publican los Dictámenes de excepción a la licitación o los Informes sobre las excepciones efectuadas. En este estudio, sólo se encontraron publicados un ejemplo de justificación a la excepción y una Investigación de mercado. Llenar estos vacíos de información es necesario para promover procesos de contratación competitivos.

#### CONTRATACIÓN

Una de las principales conclusiones de la fase de contratación es que no existe homogeneidad entre las obligaciones de transparencia de los distintos procedimientos de contratación. Por ejemplo, se obliga la publicación de Convocatorias y Actas de junta de aclaración de procedimientos competitivos, pero no de las Solicitudes de adjudicaciones directas. Consecuentemente, en las muestras analizadas en la MeTrOP, se encontraron publicadas 98% de las Convocatorias a licitaciones e invitaciones a tres y sólo 13% de las Solicitudes de adjudicaciones directas. Algo similar sucede con la publicación de las Actas de fallo, la cual es obligatoria en el caso de los procedimientos competitivos. En consecuencia, se encontró publicado 87% de las Actas de fallo de los procedimientos competitivos y solamente 21% de las Actas de fallo de las adjudicaciones directas.

Las disposiciones de CompraNet especifican que para todos los procedimientos deben publicarse las actas generadas, pero ni la Ley de Obras Públicas ni ningún otro documento normativo especifica cuáles son las actas que deben generarse en el caso de las adjudicaciones directas. De este modo, estas disposiciones de CompraNet se vuelven una obligación discrecional. Por otra parte, desde la promulgación de la LGTAIP, las adjudicaciones directas tienen la obligación de publicar las Proposiciones de los participantes, sus Cotizaciones y los Informes de avance de la obra, entre

otros documentos, pero no su Contrato ni sus Bases de contratación, a diferencia de los procedimientos competitivos.

Ya que el marco normativo no especifica los documentos que deben producirse y transparentarse en las adjudicaciones directas, se incurre en un riesgo importante de corrupción. Los procedimientos de contratación que son menos competitivos necesitan una mayor rendición de cuentas, justamente porque se pueden prestar más fácilmente a tráfico de influencias o nepotismo. Resulta indispensable volver visibles los términos acordados en todos los procedimientos de contratación que involucren recursos públicos. Además, la falta de homogeneidad en las obligaciones de transparencia que aplican a los diferentes procedimientos de contratación genera incentivos para que las entidades contratantes recurran a adjudicaciones directas en lugar de usar procedimientos más competitivos.

En el análisis y evaluación de proposiciones, se obliga la publicación de Actas de apertura (se encontraron en 97 por ciento en la muestra) y de Propositiones de adjudicación, pero no de Propositiones de procedimientos competitivos. Las Actas de apertura deben incluir e incluyen lugar, fecha, monto, participantes y firmas, lo que constituye una buena práctica. Un problema es que no se exige la inclusión de algunos datos básicos del contrato en las Actas de apertura de adjudicaciones. Otro problema es que no hay cláusula anti-colusión, ni declaración de integridad en proposiciones competitivas.

Un área de oportunidad importante radica en la transparencia de las Impugnaciones al fallo. Aunque no se exige en la norma, existe una Guía de impugnaciones de CompraNet, pero no abarca el proceso completo, ni cuenta con un calendario que explicita los tiempos. Por otra parte, la normatividad sólo obliga la publicación de Impugnaciones de fallo que causaron estado y, en la práctica, sólo se publicaron en 24 por ciento de las Impugnaciones totales. Así, no es de extrañar que la subfase de impugnación de fallo no ganara puntos por buenas prácticas.

Asimismo, es necesario fortalecer los mecanismos de retroalimentación de la obra pública. Se encontraron publicados encuestas de opinión sobre la contratación (a pesar de no ser una obligación legal) y el Informe

de labores de la SFP, el cual contiene datos sobre infraestructura, (como lo obliga la norma). Sin embargo, algunos datos de este último son incoherentes entre años.

Otro mecanismo de monitoreo de las contrataciones de obra pública es el testigo social. Esta figura de contraloría ciudadana da seguimiento al proceso de contratación desde la preparación de la convocatoria hasta la emisión del fallo y genera informes sobre sus observaciones. Actualmente, aunque se obliga la publicación de su testimonio, no se especifica el perfil, ni método de selección de los testigos sociales.

**La MeTrOP reveló que los contratos de las obras públicas rara vez se publican: de la muestra analizada, sólo se encontró un contrato publicado.**

La MeTrOP también reveló que los contratos de las obras públicas rara vez se publican: de la muestra analizada, sólo se encontró un contrato publicado. Este hallazgo es de suma relevancia, pues si la ciudadanía no tiene acceso a estos contratos, no puede ejecutar auditorías ciudadanas que revisen sus términos y permitan verificar si se inflaron los costos de los conceptos contratados, entre otros aspectos relevantes. Así, si bien es positivo que la LGTAIP estipule la obligación de publicar los contratos de las licitaciones públicas e invitaciones a tres, consideramos especialmente importante que en la práctica se transparenten los contratos de todos los procedimientos de contratación (es decir, también de las adjudicaciones directas) y que se presenten de forma accesible a la ciudadanía. Actualmente, la información más accesible es la base de datos sobre contratos publicada en CompraNet que incluye descripción, montos, estatus de los proyectos.

Es necesario generar pluralidad de opiniones en los momentos de decisión clave de las contrataciones, de tal forma que la toma de decisiones no dependa exclusivamente de un funcionario o un par de funcionarios. En la práctica, son contados los comités que incluyen distintos actores gubernamentales –especialistas en temas de competitividad económica como COFECE,

construcción y transparencia-, e incluso expertos independientes de la academia, la sociedad civil o de organizaciones especializadas, para informar las distintas decisiones a lo largo del procedimiento de contratación. Un momento clave en el que debería intervenir una figura externa, como puede ser un comisionado independiente o defensor de la competencia miembro de COFECE, es el de la selección del procedimiento de contratación. Puede no ser necesario contar con dichos comités en todas las contrataciones, pero sería deseable que se conformaran tales comités al menos en los proyectos más relevantes por monto o impacto. También, cabe destacar que dichos comités externos serían especialmente provechosos en momentos clave, como la evaluación de las proposiciones o la aprobación de modificaciones en el monto y el calendario de las obras.

**En la post-contratación, destaca que los contratos de obra pública se modifican en forma sustancial durante su ejecución, sin que exista una adecuada rendición de cuentas sobre dichos cambios.**

Por otro lado, es imprescindible mejorar la accesibilidad y proveer las herramientas necesarias para acercar a la ciudadanía a los procedimientos de contratación. Concretamente, el sistema electrónico de contrataciones públicas CompraNet necesita mejorar y transformarse en una herramienta de transparencia proactiva de fácil acceso. CompraNet resulta útil cuando el usuario ya cuenta con la información del contrato que le interesa (número de expediente, fecha del anuncio, número de procedimiento, nombre exacto de la unidad compradora). Sin embargo, resulta difícil que un usuario detecte documentos o datos sobre un proyecto en concreto, como el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, por ejemplo, si no se cuenta previamente con datos más técnicos. Lo anterior revela que CompraNet constituye una herramienta más para funcionarios que para ciudadanos interesados en revisar los documentos relacionados con la obra pública.

Asimismo, para evitar la manipulación de documentos, CompraNet no debería permitir que se quiten documentos del sistema, como lo permite actualmente. Cuando

algún documento de relevancia es modificado, como las bases de licitación, por ejemplo, no necesariamente permanece la versión original junto con la actualizada, sino que una reemplaza a la otra, lo cual favorece la opacidad y la discrecionalidad en la conducción de los procesos.

Otro de los grandes problemas de CompraNet es que no es posible verificar la veracidad de sus datos. Efectivamente, se encontraron "errores de dedo", inconsistencias al momento de reportar los montos de los proyectos e incluso documentación incompleta con respecto a lo que se debe publicar por Ley. Esto se debe a que no se encuentra mandado el monitoreo, revisión y auditoría de CompraNet, aunque en la práctica sí se hace, pero de forma deficiente o sin el alcance necesario. Los resultados de estos monitoreos y auditorías deberían ponerse a disposición del público, lo cual no sucede en la actualidad. Por otra parte, no se realizan encuestas o sondeos periódicos para recolectar la experiencia de los diversos usuarios de CompraNet y así retroalimentar su diseño y orientar la herramienta hacia la mejora continua.

#### POST-CONTRATACIÓN

En la post-contratación, destaca que los contratos de obra pública se modifican en forma sustancial durante su ejecución, sin que exista una adecuada rendición de cuentas sobre dichos cambios. Después de la firma de los contratos, el Estado y las empresas constructoras van prácticamente solos en la edificación de las obras. No existe la obligación de publicar los Convenios modificatorios de las adjudicaciones directas y los Datos básicos que sí se publican (fichas técnicas para 90 por ciento de los convenios modificatorios) requieren de un gran esfuerzo para poder analizar los cambios en los montos y plazos de los contratos. Los Convenios modificatorios están obligados a cumplir con algunas buenas prácticas como presentar el fundamento de sus cambios, su alcance y su plan de ejecución, información que resultaría muy útil si efectivamente fuera publicada.

Los Informes de avance físico y financiero tienen deficiencias importantes, ya que no contienen indicadores de seguimiento de la evolución de los proyectos, ni indicadores de rentabilidad y no identifican los contratos vigentes. Estas deficiencias hacen imposible que se dé

una reacción pública cuando las obras toman caminos inadecuados. Esto genera malos incentivos para los actores involucrados ya que pueden ajustar costos, alcances y tiempos sin tener que dar explicaciones públicas por sus decisiones. Esto se debe también a que el marco normativo no prevé la publicación de Reportes de visitas físicas, Informes de ejecución, ni Informes de conclusión de obras.

Una vez terminadas las obras, existen algunas fuentes de información sobre sus resultados. Destaca que la transparencia de las evaluaciones externas es notablemente superior a la de las evaluaciones internas.

Existen dos mecanismos de evaluación de la infraestructura que se generan desde el Estado: la auditoría interna y la evaluación ex-post. La auditoría interna (que depende de la SFP) no publica sus documentos: ni Programas, ni Informes de auditoría, ni Reportes de problemática en la obra pública. Por lo tanto, no cumple con buenas prácticas, ni con criterios de accesibilidad. Con respecto a la evaluación ex-post de la Secretaría de Hacienda, la Ley no prevé su publicación, ni la de Informes de lecciones aprendidas, pero sí del Programa anual de evaluación y de los Reportes de seguimiento de rentabilidad. El Programa anual abarca diez proyectos, pero no es posible saber si es representativo de los proyectos de infraestructura en el país. Por otra parte, el Reporte de rentabilidad compara los indicadores en el tiempo y el cumplimiento de plazos, pero no incluye retroalimentación de la sociedad civil, ni indica metodologías de cálculo de indicadores.

Por otro lado, la auditoría externa está a cargo de la ASF, mientras que la evaluación externa depende del Coneval. La auditoría externa publica sus documentos como Programas e Informes de auditoría y Reportes de problemática, aunque sólo los Informes de auditoría y seguimiento están mandatados por la normatividad. Además, se difunden los hallazgos en una plataforma accesible ([asfdatos.gob.mx](http://asfdatos.gob.mx)) y sus análisis son independientes del Gobierno. Con respecto a la evaluación externa, el marco normativo prevé la publicación de todos los documentos: Programa Anual de Evaluación (SED), Informe de lecciones aprendidas (SED) y Evaluaciones externas (SED). Estas últimas se encontraron publicadas en 54.5 por ciento de

los casos analizados en la muestra. Aunque no hay retroalimentación de la sociedad civil, las Evaluaciones se publican completas y con datos de los evaluadores, pero no tienen la obligación de estar especializadas en obra pública, lo que resta relevancia a su trabajo en esta materia.

Así, los controles externos están funcionando como un contrapeso, pero también se pone de manifiesto que falta un compromiso con la transparencia proactiva por parte del propio Estado. En cualquier caso, la evaluación de los resultados de la obra pública es un área de oportunidad importante.

**Es necesario fortalecer los mecanismos de monitoreo y evaluación de la obra pública para verificar su ejecución y pertinencia, y así retroalimentar la política en la materia, con un enfoque de mejora continua.**

Es necesario fortalecer los mecanismos de monitoreo y evaluación de la obra pública para verificar su ejecución y pertinencia. Es igualmente importante que los hallazgos de dichos análisis sirvan para retroalimentar la política en la materia con un enfoque de mejora continua. Sin estos elementos, se reproducirán círculos viciosos en la inversión pública que afectan negativamente al erario y a la población mexicana.

En conclusión, resulta fundamental que se empodere a la sociedad civil como un agente activo en el ciclo de vida de las obras públicas, no solamente en la contratación, sino también en la fase previa y subsecuente. Para ello, el Estado debe poner a disposición de los ciudadanos las herramientas necesarias para el monitoreo y control de las obras. Lo anterior constituye un componente fundamental en la rendición de cuentas y permitirá acotar los márgenes de acción de los funcionarios que puedan incurrir en corrupción o en conflictos de interés. La sociedad civil necesita estar presente y activa en el proceso completo de la obra pública, de tal modo que el gasto en infraestructura rinda los frutos económicos deseados y que éstos finalmente se traduzcan en el anhelado bienestar social.

## RECOMENDACIONES

La mayor parte de las recomendaciones de este trabajo requieren de reformas legislativas para asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Sin embargo, mientras estas reformas se vuelven realidad, las dependencias podrían tomar un compromiso pro-activo con la transparencia para subsanar los espacios de opacidad en la obra pública. Por ello, en esta sección, las recomendaciones están dirigidas a los principales actores que deberían atenderlas.

### PRE-CONTRATACIÓN

#### PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

✿ *Generar y publicar Diagnósticos de infraestructura a nivel nacional y local para los diferentes sectores.*

Actualmente, no existen Diagnósticos de infraestructura, sino como partes tangenciales de los documentos de planeación. Es necesario que el diagnóstico de necesidades se realice antes de la planeación para que realmente atienda a lo que se debe hacer y no a motivaciones políticas.

✿ *Fortalecer mecanismos de consulta ciudadana para identificar las necesidades de infraestructura.*

Existe una consulta ciudadana para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, ésta no se especializa en temas de infraestructura, no asegura la calificación técnica de las personas consultadas, ni se publica la incidencia de dicha consulta en el diseño de la política pública.

✿ *Abordar todos los sectores públicos en el Plan Nacional de Desarrollo (PNI).*

En el diseño actual del PNI, no se incluyen los sectores de educación, gubernamental, de desarrollo rural, de la defensa y marina nacionales. Es necesario que el PNI sea integral para que la planeación sea completa y eficiente.

#### SECRETARÍAS DE ESTADO

✿ *Publicar los Mecanismos de Planeación para que sea posible conocer la infraestructura que proyectan construir los distintos sectores.*

Los Mecanismos de Planeación, de acuerdo con la legislación, cuentan con buenas prácticas en su

realización. Es necesario que sean documentos públicos porque establecen la priorización sectorial de los proyectos de infraestructura. Sin esta pieza, el análisis de la planeación en la materia es muy complicado e incompleto.

#### SHCP

✿ *Hacer obligatoria la publicación de los Análisis de factibilidad legal, técnica y ambiental.*

Actualmente se publican los Análisis de factibilidad económica y, en muchos casos, los principales hallazgos de los Análisis de factibilidad técnica, legal y ambiental. La transparencia es un antídoto contra la discrecionalidad, por lo que es necesario obligar a la publicación de estos documentos.

✿ *Publicar sistemáticamente una base de datos sobre la rentabilidad de los proyectos en Cartera de Inversión.*

En la Cartera de Inversión, existen indicadores de rentabilidad, pero no se conoce su actualización y se publican en un formato que no permite su análisis agregado. Es necesario que se publique y actualice sistemáticamente una base de datos con dicha información.

✿ *Establecer un sistema de puntos para la selección de los proyectos y publicar dicha información junto con una nota técnica que permita su análisis.*

La formulación de criterios objetivos para la selección de proyectos de inversión permitiría cerrar el paso a la discrecionalidad. Un puntaje estandarizado para la priorización de los proyectos sería la traducción más natural de esta exigencia.

#### PODER LEGISLATIVO

*\* Regular la existencia de la Plataforma de Transparencia Presupuestaria para asegurar la publicación de información sobre infraestructura y mantener sus niveles de accesibilidad.*

La Plataforma de Transparencia Presupuestaria (<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>) es una fuente importante de información sobre la infraestructura en el país. Sin embargo, su publicación no corresponde a una obligación de ley. Mientras esto sea el caso, existe el peligro de que la plataforma deje de funcionar en cualquier momento o cambie sus contenidos.

*\* Analizar la planeación de la obra pública a corto, mediano y largo plazo en todos los documentos relacionados.*

La legislación actual acota la planeación a un sexenio. Es necesario que la planeación de la infraestructura nacional cuente con un horizonte de largo plazo y esto se refleje en el PNI, los PRD y Mecanismos de Planeación.

*\* Fortalecer el sistema de evaluación de integridad de los funcionarios públicos.*

El actual sistema de evaluación de integridad de funcionarios públicos mide su conocimiento memorístico o sus posturas frente a ciertos valores. Debe generarse un sistema que realmente garantice que exista una conciencia de la gravedad y los riesgos asociados a la corrupción.

*\* Publicar las Declaraciones de integridad de los contratistas.*

La normatividad vigente obliga a que los contratistas firmen una Declaración de integridad en los procesos de contratación. Sería importante que dicha Declaración se publicara para permitir la contraloría ciudadana.

*\* Asegurar un principio de máxima publicidad en todos los procesos de contratación, pero particularmente en los restringidos.*

La nueva LGTAIP indica que deben publicarse los fundamentos legales para recurrir a una invitación

restringida y a una adjudicación directa. Esto implica un avance importante en términos de transparencia, pero será necesario esperar la publicación de la Plataforma Nacional para evaluar su implementación.

*\* Hacer que el Programa Anual de Obras Públicas (PAOP) sea realmente un documento de planeación Anual.*

De acuerdo con la normatividad actual, el PAOP puede cambiarse mensualmente. Esto contraviene la intención de la planeación, ya que se puede cambiar el "plan" hasta el último mes del año. Además de esta evidente contradicción, esto no genera incentivos para un esfuerzo real de planeación de las dependencias.

*\* Establecer criterios de máxima competencia en los procesos de contratación.*

Se debería solicitar la opinión de expertos en competencia para dictaminar si se consiguió un proceso competitivo en la contratación de obras de magnitud y alcance relevante. Asimismo, debería existir un tabulador del valor de las contrataciones que indique el rango del funcionario que debe dictaminar y aprobar la excepción a la licitación pública.

## SFP

*\* Publicar organigramas de los proyectos de inversión.*

La asignación clara de responsabilidades es una de las formas más efectivas para disuadir la corrupción. Transparentar el nombre y cargo de los funcionarios responsables de la contratación de un proyecto de inversión permitiría al público fiscalizar su actuación.

*\* Exigir que los procedimientos de contratación tomen en cuenta el riesgo y valor de las obras, así como tiempos razonables para la presentación de propuestas.*

Es necesario mejorar el Manual de Obra Pública de modo que existan parámetros más claros para la selección de procesos de contratación de los proyectos y para la definición de requisitos por tipo de obra. Es particularmente importante que se generen tabulados de tiempos razonables para distintos tipos de proyectos. Para la realización de los tabulados sería necesario consultar con la industria.

✿ *Generar un padrón de contratistas confiables con un puntaje estandarizado.*

El Registro Único de Proveedores y Contratistas y su contraparte de Proveedores Sancionados presentan información relevante para la planeación y ejecución de la obra pública. Sin embargo, estos sistemas no aseguran la unicidad de las empresas, ni documentan su desempeño. Estos dos aspectos permitirían definir con mayor facilidad a los contratistas confiables y promover que existan mejores resultados en la construcción de infraestructura.

## CONTRATACIÓN

### PODER LEGISLATIVO

✿ *Homologar las obligaciones de transparencia para todos los procedimientos de contratación.*

Resulta de relevancia que los distintos procedimientos de contratación cuenten con las mismas obligaciones de transparencia. De haber obligaciones distintas, lo preferible sería que las adjudicaciones directas tuvieran más obligaciones, en contraste con lo que sucede actualmente.

✿ *Mejorar la regulación de las adjudicaciones directas.*

Las adjudicaciones directas no se encuentran bien reglamentadas en la Ley de Obras Públicas, de modo que sería deseable establecer en la ley cuáles son las características y obligaciones de este procedimiento.

✿ *Solicitar Cláusulas anti-colusión en las proposiciones por parte de las empresas participantes.*

En la actualidad se solicita una Declaración de integridad, pero también sería deseable que los contratistas firmaran una Cláusula anti-colusión, de modo que haya una garantía legal de que no existen acuerdos entre contratistas para arreglar los concursos.

✿ *Publicar los Fallos íntegros de las contrataciones.*

Actualmente se publican mayormente las Actas de fallo. Sin embargo, éstas no contienen información sustancial de los procedimientos de contratación como los resultados de la evaluación de las proposiciones. Los Fallos como tal contienen esta información,

así como un recuento de todo el procedimiento de contratación, por lo que resulta de suma relevancia contar con ellos íntegramente.

✿ *Extender el uso de CompraNet.*

Sería deseable que no sólo las contrataciones federales utilizaran CompraNet, sino que todas las contrataciones públicas utilizaran un sistema similar para garantizar la transparencia del uso de todo el dinero público, y no sólo del que gasta el Gobierno Federal.

✿ *Publicar la lista completa de las Impugnaciones de los procedimientos de contratación y actualizar la actual.*

En la actualidad sólo se puede verificar la lista de las resoluciones de las impugnaciones que han causado estado. Sin embargo, deberían poderse revisar el total de las resoluciones de las Impugnaciones, de modo que hubiera un registro público completo de las mismas.

✿ *Publicar íntegramente todos los Contratos de todos los procedimientos de contratación.*

La publicación de contratos puede ser la recomendación más importante de todas. Existen países que no validan jurídicamente un contrato a menos que éste se publique. Esto es deseable para México.

### SFP

✿ *Publicar las Proposiciones de los procedimientos de contratación una vez emitido el Fallo.*

Una vez que ha sido emitido el Fallo, resulta necesario que las unidades contratantes publiquen las Proposiciones presentadas para que los ciudadanos puedan cotejarlas y asegurarse de que efectivamente se contrató la mejor propuesta.

✿ *Validar ciertos Fallos por terceros independientes.*

En los contratos relevantes o de montos elevados, sería deseable que un tercero independiente pueda validar la evaluación de las Proposiciones, con el fin de darle más imparcialidad al proceso de selección.

✿ *Empoderar CompraNet como herramienta de rendición de cuentas de las contrataciones.*

CompraNet puede convertirse fácilmente en una poderosa herramienta de rendición de cuentas. Únicamente es necesario mejorar su accesibilidad para los ciudadanos comunes y ampliar las fases que abarca el sistema, desde la planeación de las contrataciones hasta la ejecución de los contratos.

*✿ Auditar los contenidos de CompraNet e implementar sanciones o incentivos para su buen uso, así como clarificar la responsabilidad de la calidad y veracidad de la información provista en CompraNet.*

Con el fin de mejorar la calidad de los contenidos de CompraNet, resulta necesario mandar que éstos se auditen. También debe existir un único responsable de la veracidad de la información que se publica en el sitio.

*✿ Elaborar una guía del proceso completo de impugnaciones.*

Actualmente existe una guía que instruye a los contratistas sobre cómo utilizar CompraNet para enviar una impugnación vía electrónica. Sin embargo, lo deseable sería que hubiera una guía que orientara sobre el proceso completo de impugnación de un procedimiento.

*✿ Incluir la figura del testigo social en procedimientos con montos menores a los actualmente previstos.*

Implementar un procedimiento adicional para seleccionar aleatoriamente otras contrataciones, de menor monto, que necesitarían ser observadas por un testigo social. Dicha medida haría más difícil eludir este mecanismo, además de aumentar el número de contrataciones que son sujeto de monitoreo.

*✿ Elaborar un informe con las problemáticas encontradas más frecuentemente por los testigos sociales.*

Elaborar un análisis de las problemáticas más frecuentes encontradas en los testimonios podría servir de base para crear un plan de trabajo para atender las deficiencias detectadas.

*✿ Emitir un Informe trimestral general de la SFP sobre los procedimientos de contratación.*

Resulta indispensable que la SFP realice un informe periódico y exclusivo sobre los procedimientos de contratación que se llevan a cabo, reportando

los montos asignados en los distintos tipos de procedimientos de contratación.

*✿ Realizar anualmente una encuesta de opinión sobre los procedimientos de contratación.*

Se han realizado esfuerzos aislados para encuestar la opinión de los distintos usuarios de CompraNet y en general de distintos actores que intervienen en las contrataciones públicas. Resulta importante que dicha encuesta se realice con una periodicidad definida, de modo que pueda haber una retroalimentación y mejora continua de los procedimientos.

## POST- CONTRATACIÓN

### SHCP

*✿ Mejorar la información del avance físico y financiero con una nota metodológica de los indicadores de seguimiento.*

Es importante contar con información de avance físico y financiero por contrato y por proyecto, de forma clara y veraz. Esto incentiva la contraloría ciudadana y permite saber si los recursos públicos se están empleando eficazmente o con retrasos y costos adicionales.

*✿ Enfocar la evaluación externa del SED en mayor medida en programas federales de obra pública.*

La evaluación del SED constituye un sistema de evaluación con un buen grado de transparencia. Sin embargo, se concentra más en la política social, cuando también debería enfocarse en otros temas relevantes, como los programas de infraestructura física y de obra pública.

*✿ Utilizar los resultados de las evaluaciones para retroalimentar las políticas de obra pública.*

Es necesario utilizar los resultados de las evaluaciones en materia de obra pública para mejorar los programas y proyectos existentes y futuros. De lo contrario, no se estarían aprovechando de la mejor manera los resultados que arrojan las evaluaciones.

**✿** *Publicar de forma pro-activa y aumentar el alcance de las Evaluaciones ex-post de SHCP.*

Las Evaluaciones ex-post de la SHCP constituyen evaluaciones especializadas de obra pública. Sin embargo, no existe obligación de publicarlas de forma pro-activa, por lo que es necesario instituir dicha obligación e implementarla efectivamente. Mientras tanto, la Unidad de Inversiones tiene la posibilidad de publicarlas, pues así lo estipula la normatividad vigente.

**SHCP / ASF**

**✿** *Validar las evaluaciones externas y ex-post por expertos independientes.*

A pesar de que se siguen ciertas buenas prácticas en las evaluaciones, como por ejemplo el hecho de que sean expertos en la materia quienes las llevan a cabo, es necesario que expertos independientes validen una muestra de éstas. Ésta es una buena práctica que recomiendan instituciones como CoST para validar la calidad y veracidad de la información, así como fomentar la confianza ciudadana.

**PODER LEGISLATIVO / ASF**

**✿** *Mejorar la oportunidad de la información de la Cuenta Pública auditada*

La totalidad de los informes de auditoría de un año fiscalizado se presenta 14 meses después del cierre de ese año, mientras que la buena práctica indica que se deben presentar en un plazo máximo de seis meses. A pesar de que ha habido avances normativos en la materia, de modo que ya se cuentan con dos informes individuales a los cuatro y ocho meses, sigue faltando que se pueda contar con la totalidad de la información de la Cuenta Pública auditada. Es necesario que los informes individuales incluyan los resultados sobre la inversión física de modo que se puedan corregir los posibles problemas antes de la terminación de las obras.

**SFP**

**✿** *Publicar de forma accesible los Convenios modificatorios.*

Resulta muy difícil detectar cuáles contratos han tenido Convenios modificatorios. Desde CompraNet, no es posible saber si un contrato ha sido modificado o no a lo largo de su ejecución. Por ello, es necesario mejorar la forma en que se presenta la información sobre los mismos.

**✿** *Involucrar a la sociedad civil en el seguimiento de la ejecución de las obras y validar de forma sistemática los avances de las obras.*

Terceros independientes pertenecientes a la sociedad civil deben tener la capacidad de monitorear la ejecución de ciertas obras relevantes. Para ello, deben existir los mecanismos adecuados que permitan la verificación sistemática de las mismas. Incluso, se podría emular la figura del testigo social en la fase de contratación, pero para la fase de post-contratación.

**✿** *Regular que la SFP publique un Programa anual de auditoría, Informes de hallazgos e Informes que retroalimenten la política de obra pública.*

Así como es benéfico para la sociedad que la ASF publique sus informes de auditoría, ya que fomentan la contraloría social, la SFP debería publicar sus Informes durante la ejecución de los proyectos.

**✿** *Emular el modelo de presentación de información de la ASF como un buen referente de accesibilidad.*

El sitio de la ASF contiene la información del total de auditorías que han realizado desde el 2000, clasificadas por ente fiscalizado, por tipo de auditoría y por tipo de observaciones efectuadas, además de que permite identificar y descargarlas a partir de dichos criterios. Además, los informes se encuentran en formatos de fácil manejo que permiten el uso de buscadores.

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 
- Auditoría Superior de la Federación. "Auditoría de inversiones físicas 13-0-12100-04-0193". (ASF, 2014).
  - Auditoría Superior de la Federación. "Auditoría de inversiones físicas 13-2-10K2N-04-0277". (ASF, 2014).
  - Auditoría Superior de la Federación. "Auditoría de inversiones físicas 13-0-09100-04-0416". (ASF, 2014).
  - Auditoría Superior de la Federación. "Auditoría de inversiones físicas 13-A-20000-04-1192". (ASF, 2014).
  - Auditoría Superior de la Federación. "Auditoría de inversiones físicas 13-A-30000-04-1194". (ASF, 2014).
  - Auditoría Superior de la Federación. "Diagnóstico sobre la opacidad del gasto federalizado". Documento, Auditoría Superior de la Federación (México, D.F.: Auditoría Superior de la Federación, 2013).
  - Auditoría Superior de la Federación. "Problemática General en Materia de Obra Pública". Documento, Auditoría Superior de la Federación (México, D.F.: Auditoría Superior de la Federación, 2012).
  - Banco Interamericano de Desarrollo. "Mapa Inversiones Colombia: Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública - Perfil de Proyecto". Documento, Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2013).
  - Campos, Mariana, Osvaldo Landaverde y Esther Ongay. "Arreglemos las contrataciones desde el principio". *Animal Político*, 22 de enero de 2015. Fecha de acceso: 20 de julio de 2015. < <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/01/22/arreglemos-las-contrataciones-desde-el-principio/>>
  - Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. "Ley Modelo sobre Contrataciones Públicas". Resolución de la Asamblea General de la ONU, Organización de las Naciones Unidas (Viena: CNUDMI, 2014).
  - Estache, Antonio. "Infrastructure: A survey of recent and upcoming issues". Documento de trabajo, Banco Mundial (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006).
  - Evans, Paul y Georgios Karras. "Convergence Revisited". *Journal of Monetary Economics* (Vol. 37, Num. 4, 1996).
  - Fondo Monetario Internacional. "Code of Good Practices on Fiscal Transparency". Documento, Fondo Monetario Internacional, 2007.
  - Foro Económico Mundial. "Building Foundations against Corruption Project. Partnering against Corruption Initiative in the Infrastructure Industry". Documento, Foro Económico Mundial, 2015.
  - "Hacemos lo mejor que se puede, dice médico de clínica en Jalapa". Radiofórmula. 8 de octubre de 2013. Fecha de acceso 16 de julio de 2015 <<http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=360507#sthash.zsIZ3Q3m.dpuf>>
  - Hardoon, Deborah y Finn Heinrich. *Bribe Payers Index 2011* (Berlín: Transparencia Internacional, 2011).
  - Iniciativa para la Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST). "Construction Sector Transparency Indices: Invitation to peer review". Documento, CoST, 2013.
  - Iniciativa para la Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST). "Diseño del proceso de aseguramiento". Documento, CoST, 2013.
  - Iniciativa para la Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST). "Establecer un Grupo Multisectorial y una Secretaría Nacional". Documento, CoST, 2013.

- 
- Iniciativa para la Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST). "List of CoST Project Information". Documento, CoST, 2013.
  - Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Encuesta Nacional de Empresas Constructoras". 2010. Fecha de acceso: 20 de julio de 2015.
  - Kauffman, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. "Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005". Documento de trabajo, Banco Mundial (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006).
  - Kenny, Charles. "Publishing Construction Contracts and Outcome Details". Documento de Trabajo, Banco Mundial (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2011).
  - Kenny, Charles. "Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation (Brief)". Documento de Trabajo, Center for Global Development (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2014).
  - Kusek, Jody Zall y Rist, Ray C. "Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System". Documento de Trabajo, Banco Mundial (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004).
  - "Mal planeados hospitales Valladolid, Mérida y Tekax: Ivonne Ortega. Con Denise Maerker". Radiofórmula. 18 de febrero de 2015. Fecha de acceso 16 de julio de 2015. <<http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=480035&>>
  - Manuel, Kate M. "Competition in Federal Contracting: An Overview of the Legal Requirements". Documento. Congressional Research Service (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2009).
  - Open Contracting Partnership. <http://www.open-contracting.org/>
  - Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). *La declaración de Lima*. (INTOSAI, 2011).
  - Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). *Declaración de México sobre Independencia de las EFS* (INTOSAI, 2011).
  - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Collusion and Corruption in Public Procurement* (OCDE, 2010).
  - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Integrity in Public Procurement, good practice from A to Z* (OECD Publishing, 2007).
  - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Investing Together: Working Effectively Across Levels of Government*. (OECD Publishing, 2013). <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-en>> Fecha de acceso: 5 de mayo de 2015.
  - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *OECD Principles for Integrity in Public Procurement* (OECD Publishing, 2009).
  - Perroti, Daniel E. y Mariana Vera Rueda. "Avances y retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina". *Gestión Pública* (Num. 83, 2015).
  - Rooke, Peter y Weiher, Michael H. "Hong Kong: The Airport Core Program and the Absence of Corruption". Reporte (Transparency International, 1999).

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Registro en cartera de Programas y Proyectos de Inversión". Presentación (SHCP, 2012).
- Secretaría de la Función Pública. "Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública". Informes anuales para el periodo de 2011 a 2015.
- Šipoš, Gabriel, Samuel Spáč y Martin Kollaric. "Not in Force Until Published Online: What the Radical Transparency Regime of Public Contracts Achieved in Slovakia". Documento, Transparency International Slovakia (Transparency International Slovakia, 2015).

### ORDENAMIENTOS JURÍDICOS REVISADOS PARA LA METROP

- Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas (Acuerdo OP y AAS).
- Acuerdo por el que se establecen los criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación y Desclasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación (Acuerdo Comité Transparencia).
- Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales (Lineamientos Testigo Social).
- Acuerdo por el que se modifican los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados el 30 de marzo de 2007 (Acuerdo Evaluación).
- Acuerdo que establece las normas administrativas aplicables a las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, en la Auditoría Superior de la Federación. (Acuerdo administrativo).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- Criterios para incluir las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (Criterios Plurianuales).
- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 (DPEF2015).
- Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos.
- Decreto por el que se establece la Ventanilla Única Nacional para los trámites e información del Gobierno.
- Disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado CompraNet (Disposiciones CompraNet).
- Guía para presentar inconformidades electrónicas a través de CompraNet (Guía Inconformidades).
- Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).
- Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP).
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM).

- 
- Ley de Planeación.
  - Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP).
  - Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).
  - Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).
  - Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).
  - Ley General de Asentamientos Humanos (Ley SEDATU).
  - Ley General de Desarrollo Social (LGDS).
  - Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).
  - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).
  - Lineamientos de la Bitácora Electrónica de Obra Pública (Lineamientos BEOP).
  - Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (Lineamientos Integridad SP).
  - Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (Lineamientos Evaluación).
  - Lineamientos Generales para la Planeación, Elaboración y Presentación del Programa Anual de Trabajo de los Órganos Internos de Control 2014 (Lineamientos OIC).
  - Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Lineamientos de programas PND).
  - Lineamientos para el registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión (Lineamientos Cartera).
  - Lineamientos para el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión de la Administración Pública Federal (Lineamientos rentabilidad).
  - Lineamientos para el seguimiento del ejercicio de los programas y proyectos de inversión de la Administración Pública Federal (Lineamientos seguimiento).
  - Lineamientos para la descripción, evaluación y certificación de capacidades (Lineamientos capacidades).
  - Lineamientos para la determinación de la información que deberá contener el mecanismo de planeación de programas y proyectos de inversión (Lineamientos MDP).
  - Lineamientos para la elaboración de versiones públicas, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Lineamientos Versiones Públicas).
  - Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión (Lineamientos ACB).

- Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de asociación público privada (Lineamientos APP).
- Lineamientos que habrán de observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la publicación de las obligaciones de transparencia señaladas en el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Lineamientos Obligaciones de Transparencia).
- Lineamientos relativos a los dictámenes de los programas y proyectos de inversión a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Lineamientos dictámenes).
- Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (Manual de Adquisiciones).
- Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (Manual de Obra Pública).
- Manual de Integración y Funcionamiento de los Testigos Sociales.
- Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Designación de Testigos Sociales (Manual Testigos Sociales).
- Manual de Programación y Presupuesto 2014.
- Normas Generales de Auditoría Pública (Normas Auditoría).
- Normativa para la Fiscalización Superior, Tomo I, Marco Rector, Normas y Esquema Operativo (Normativa Fiscalización).
- Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (POBALIN, para diferentes Secretarías).
- Programa Anual de Evaluación 2010-2015 (PAE 2010-2015).
- Reglamento de la Cámara de Diputados (Reglamento Diputados).
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público (RLAASSP).
- Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas (RLAPP).
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (RLOPSRM).
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH).
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (RLFTAIPG).
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (RLGDS).
- Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública (Reglamento SFP).
- Reglas de Operación de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación (Reglas Comisión).

**ANEXO 1: HISTORIAS DE TERROR  
DE LA OBRA PÚBLICA  
DOCUMENTADAS POR LA ASF**

Los informes de auditoría de la ASF a la Cuenta Pública 2013, narran varias historias de terror sobre la mala operación de los programas de ejecución de las obras. Es común que las unidades responsables de los proyectos no reciban en tiempo y forma los recursos para financiar las obras que tienen a su cargo, por lo que no pueden cumplir con los pagos acordados, afectando así el programa de ejecución de las obras. Incluso, en los casos más extremos esto llega a ocasionar obras inconclusas y reclamos legales, lo que diluye por completo los beneficios esperados de dichos proyectos. En las auditorías que se describen a continuación, destacan casos de construcción de hospitales incompletos, de adjudicaciones directas disfrazadas de licitaciones públicas, de pagos no autorizados, de construcción de obras que no cumplen con los fines de los programas y de aparente desvío de fondos<sup>165</sup>.

Por su parte, las Secretarías de Salud y de Infraestructura del estado de Chiapas cometieron varias faltas administrativas graves. Erogaron recursos sin justificarlos, adjudicaron contratos sin justificación adecuada, trabajaron sin licencia de construcción ni

estudio de impacto ambiental, no aplicaron multas que correspondían, ni cumplieron con el programa establecido para la terminación de los trabajos. En consecuencia, la provisión de servicios médicos a la población tampoco se cumplió.

#### MAQUINAS SALINERAS EN BAJA CALIFORNIA SUR

La auditoría notifica que la empresa Exportadora de Sal, S.A. de C.V.<sup>166</sup>, encargada de rediseñar y sustituir maquinas salineras en Baja California, así como de adquirir y construir otro equipo especializado, incumplió con la normatividad de obra pública en varias formas. Por una parte, hizo una licitación pública exigiendo ciertas marcas comerciales como criterio ad hoc, lo que virtualmente, la convertía en una adjudicación directa disfrazada. También formalizó contratos extemporáneamente, otorgó anticipos no estipulados, adjudicó contratos a propuestas que no eran las más bajas, ocasionando sobrecostos, incrementó los costos originalmente aprobados en el fallo, incumplió con los plazos para la entrega de bienes y duplicó contratos<sup>167</sup>.

**Tabla 8. Auditorías de Terror**

| No.            | Programa   | Responsable                     | Nombre del ramo  | Monto ejercido (mdp) | Monto de recuperaciones (mdp) | Monto por aclarar (mdp) |
|----------------|--|---------------------------------|------------------|----------------------|-------------------------------|-------------------------|
| 277            | Construcción de Dos Reclamadoras de Sal y de Transportadores C-1, C-1E y C1-A, Aprovechamiento de Salmuera Residual (ASR) y Adquisición de Maquinaria, Herramienta y Equipos Diversos, en el Estado de Baja California Sur | Exportadora de Sal S.A. de C.V. | Economía         | 168.52               | 29.48                         | N/A                     |
| 1192           | Fondo Regional, en el Estado de Oaxaca   | Gobierno del Estado de Oaxaca   | Gobierno estatal | 1,210.61             | 319.07                        | 454.94                  |
| 1194           | Fondo Regional, en el Estado de Veracruz   | Gobierno del Estado de Veracruz | Gobierno estatal | 901.97               | 847.23                        | N/A                     |
| <b>Totales</b> |  |                                 |                  | <b>5,932.74</b>      | <b>1,546.64</b>               | <b>783.35</b>           |

**Fuente:** Elaboración propia con Auditoría de inversiones físicas de la ASF para la Cuenta Pública 2013.

<sup>165</sup> La selección de las seis historias de terror de esta sección se realizó tomando en cuenta, en primer lugar, el número de observaciones graves emitidas por la ASF (es decir, Pliegos de Observaciones y Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria) y, en segundo lugar, los mayores montos de recuperaciones y aclaraciones reportados.

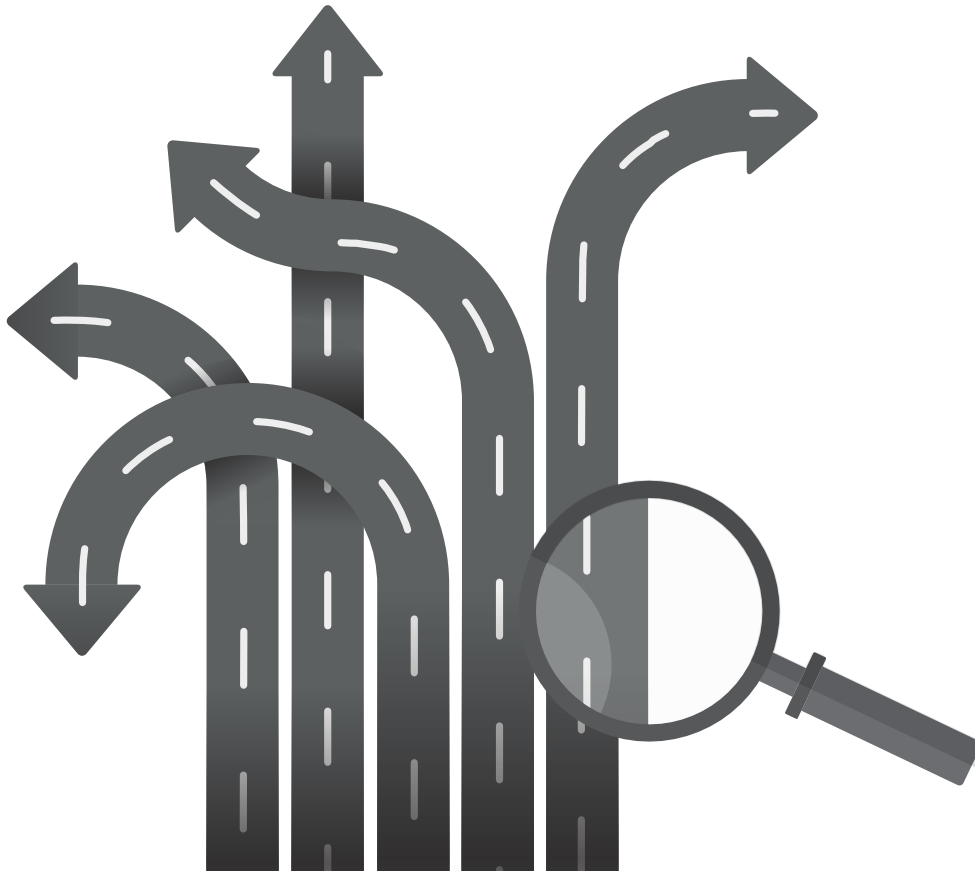
<sup>166</sup> La empresa Exportadora de Sal, S.A. de C.V. tiene una participación estatal de 51% y de Mitsubishi Corporation de 49%.

### FONDO REGIONAL DEL ESTADO DE OAXACA

El Gobierno del estado de Oaxaca tuvo que reembolsar 319 millones de pesos y aclarar el destino de otros 455 millones por las irregularidades detectadas por la ASF en el uso del Fondo Regional para complejos deportivos, centros culturales, andadores y vialidades urbanas. Las anomalías que encontró la ASF van desde importes por intereses financieros no reintegrados a la Tesorería de la Federación (Tesofe), hasta la falta de devolución de anticipos o de acreditación de gastos de vigilancia. Lo más grave, sin embargo, es que el Gobierno estatal ocupó 200 millones de pesos para la construcción de un estadio de fútbol profesional que no cumple con los fines del Fondo Regional y que no pudo acreditar el uso de más de 450 millones de pesos, es decir, ni comprobó que se completaron las obras, ni que devolvió el dinero a la Tesofe<sup>168</sup>.

### FONDO REGIONAL DEL ESTADO DE VERACRUZ

El Gobierno del estado de Veracruz tuvo que reembolsar 847 millones de pesos por irregularidades en el uso de los recursos del Fondo Regional bajo su responsabilidad. Es importante recalcar que la cantidad representa 94 por ciento de la cantidad total del Fondo para esta entidad. Los contratos auditados de este Fondo correspondían a la construcción y al equipamiento de universidades, centros de salud y hospitales. por ciento. Los problemas que detectó la ASF fueron múltiples. Primero, el Gobierno no acreditó el uso de 453 millones de pesos y reportó avances físicos y financieros a la SHCP que no correspondieron con la revisión. Por otra parte, reportó 200 millones de pesos como pagados sin presentar comprobantes. Adicionalmente, los contratos no se concluyeron por falta de pago de anticipos y trabajos ejecutados, el Gobierno estatal no comprobó la aportación a favor del Órganos de Fiscalización del Estado y no se formalizó el convenio de reasignación de recursos entre la SHCP y el Gobierno estatal<sup>169</sup>.



<sup>167</sup> Auditoría Superior de la Federación, "Auditoría de inversiones físicas 13-2-10K2N-04-0277", 2014

<sup>168</sup> Auditoría Superior de la Federación, "Auditoría de inversiones físicas 13-A-20000-04-1192", 2014

<sup>169</sup> Auditoría Superior de la Federación, "Auditoría de inversiones físicas 13-A-30000-04-1194", 2014

**ANEXO 2:  
SELECCIÓN DE MUESTRAS**

El horizonte temporal de los documentos evaluados en la MeTrOP es variable. Por una parte, se encuentran documentos que agrupan información para un año o más, como los informes o planes. Por otra parte, están documentos que se generan para cada proyecto de obra pública, como los análisis de factibilidad o las convocatorias. Dadas estas particularidades, para el segundo tipo de documento, se generaron muestras representativas para analizar la información y lograr una evaluación objetiva.

En el análisis de la MeTrOP se utilizaron cuatro muestras de documentos de las fases de Pre-contratación y Contratación. Una de las muestras (Muestra Cartera de Inversión) se diseñó a partir de la base de datos de Obra Pública Abierta de Transparencia presupuestaria<sup>170</sup>. Esta muestra corresponde a documentos de la Cartera de Inversión, particularmente, los análisis de factibilidad (documentos A4, A5, A6 y A7). Otras dos muestras (Muestra CompraNet Obra Pública y Muestra CompraNet Adjudicación directa) se obtuvieron a partir de la base de datos de Contratos de la página de CompraNet<sup>171</sup> y sirvieron para contestar la mayoría de los indicadores de la fase de Contratación. La última se obtuvo del Registro de resoluciones de impugnación que han causado estado de CompraNet.

Los universos de proyectos para las muestras de la Cartera de Inversión, de CompraNet Obra Pública y CompraNet Adjudicación directa se definieron con tres criterios:

✳ Proyectos de infraestructura: no se consideraron proyectos de adquisiciones o de servicios relacionados.

✳ Proyectos sin el ramo de energía (PEMEX y CFE): esto se debe a que los proyectos de inversión en energía tienen una regulación distinta al resto de los proyectos de inversión (es decir, no están sujetos a la LOPSRM), lo que tiene implicaciones en sus obligaciones de transparencia y hace que caigan fuera del alcance de la MeTrOP.

✳ Proyectos de 100 millones de pesos o más: porque analizando a los proyectos de mayor monto, se cubre la gran mayoría del gasto de la Cartera, además de que se puede observar mejor el cumplimiento de ciertos requisitos de integridad que sólo se estipulan para proyectos de este rango.

El monto de los proyectos se estableció en 100 millones de pesos o más, basado en un análisis de los datos

de Cartera reportados en el 4to informe trimestral de Hacienda para 2013. Al separar el universo de proyectos por deciles de acuerdo con su monto ejercido hasta diciembre, se observa que los proyectos mayores a 100 millones de pesos se encuentran en el último decil. Sin embargo, el monto de recursos gastados en los proyectos del último decil asciende a 416 mil 553.5 millones de pesos, lo que representa 91.7 por ciento del total de recursos de la Cartera.

### Deciles de Cartera por monto ejercido en millones de pesos, 2013

| Decil        | Observ.      | Límite inferior | Límite superior | Media        |
|--------------|--------------|-----------------|-----------------|--------------|
| Decil 1      | 613          | 0.000000        | 0.000000        | 0.000000     |
| Decil 2      | 106          | 0.000092        | 0.032997        | 0.010557     |
| Decil 3      | 360          | 0.033060        | 0.855000        | 0.328465     |
| Decil 4      | 359          | 0.9             | 3.1             | 2.0          |
| Decil 5      | 360          | 3.1             | 6.3             | 4.7          |
| Decil 6      | 359          | 6.3             | 10.5            | 8.4          |
| Decil 7      | 360          | 10.5            | 17.4            | 13.7         |
| Decil 8      | 359          | 17.4            | 34.8            | 25.0         |
| Decil 9      | 360          | 34.9            | 91.2            | 56.1         |
| Decil 10     | 359          | 91.5            | 43,136.0        | 1,155.2      |
| <b>Total</b> | <b>3,595</b> | <b>0.0</b>      | <b>43,136.0</b> | <b>126.4</b> |

Fuente: SHCP, 4to informe trimestral de 2013.

\* Se eliminaron de este ejercicio los proyectos sin monto aprobado, ni ejercido y dos outliers (máximos de variación porcentual) que distorsionaban la distribución.

Una vez determinado el universo, para la definición del tamaño de la Muestra Cartera de Inversión y la Muestra CompraNet Obra Pública se utilizaron las siguientes fórmulas:

### Muestra aleatoria simple

$$n_o = \frac{Z^2 * p * q}{e^2}$$

Donde:

Nivel de confianza,  $1 - \alpha = 95\%$

Z para un nivel de confianza de  $95\% = 1.96$

Probabilidad a favor,  $p = 0.5$

Probabilidad en contra,  $q = 0.5$

e : error :  $5\%$

**Muestra ajustada**

$$n = \frac{n_o}{1 + \frac{n_o - 1}{N}}$$

Donde:

N: Tamaño el universo

Para la Muestra CompraNet Adjudicación directa, variaron algunos criterios. Se incluyeron todos los proyectos de infraestructura contratados por adjudicación directa de la base de datos de Contratos de la página de CompraNet. El monto que sirvió como criterio de selección fue de 30 millones de pesos o más, con la intención de incluir más proyectos y así obtener más información sobre los proyectos por este tipo de contratación, particularmente porque debería existir mayor transparencia en ellos por ser los procesos con menor competencia.

La información de las muestras de CompraNet fue cotejada en la página de Obligaciones de Transparencia que incluye datos básicos de los contratos como monto, descripción, plazo de ejecución y existencia de convenios modificatorios.

La última muestra del Registro de las resoluciones de impugnación que causaron estado fue utilizada para verificar la publicación de impugnaciones. Se consultó que el total de los documentos en formato PDF de las impugnaciones publicadas a junio de 2015 fuera accesible desde Internet.

**Datos básicos de las muestras del MeTrOP****MUESTRA CARTERA DE INVERSIÓN****Sitio web: Transparencia presupuestaria\_Obra Pública Abierta**

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Obra\\_Publica\\_Abierta](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Obra_Publica_Abierta)

**Año(s):** 2013, 2014 y 2015 (con ejercicio de recursos en 2015)

**Monto:** Mayor a 100 millones de pesos (monto total en pesos corrientes)

**Fechas de consulta:** Entre el 6 y el 11 de febrero de 2015

**Universo:** 149

**Nivel de confianza:** 95 por ciento

**Error:** 5 por ciento

**Muestra:** 108

**Especificaciones:** Proyectos de Inversión en infraestructura. Sin proyectos de energía (Pemex y CFE)

**Comentarios:** N/A

**MUESTRA COMPRA NET OBRA PÚBLICA****Sitio web: CompraNet\_Contratos (para base de datos)**

<https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>

**CompraNet\_Auncios en seguimiento o concluidos**

<https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityList.do?reset=true&resetstored=true&oppList=PAST>

<http://portaltransparencia.gob.mx>

<http://portaltransparencia.gob.mx>

**Año(s):** 2014

**Monto:** Mayor a 100 millones de pesos (en pesos corrientes y sin IVA)

**Fechas de consulta:** Base de contratos: 27 de febrero de 2015

Documentos: entre el 5 y el 25 de marzo de 2015

**Universo:** 132

**Nivel de confianza:** 95 por ciento

**Error:** 5 por ciento

**Muestra:** 99

**Especificaciones:** Proyectos de Obra Pública

Sin proyectos de energía (Pemex perforación y CFE)

**Comentarios:** 16 proyectos tuvieron que sustituirse porque el monto reportado en CompraNet era incorrecto y menor a 100 millones de pesos.

**MUESTRA COMPRA NET ADJUDICACIÓN DIRECTA****Sitio web: CompraNet\_Contratos (para base de datos)**

<https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>

**CompraNet\_Auncios en seguimiento o concluidos**

<https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityList.do?reset=true&resetstored=true&oppList=PAST>  
<http://portaltransparencia.gob.mx>

**Año(s):** 2014

**Monto:** 30 millones de pesos o más (monto en pesos corrientes y sin IVA)

**Fechas de consulta:** Base de contratos: 27 de febrero de 2015  
Entre el 19 y el 25 de mayo de 2015

**Universo:** 38

**Nivel de confianza:** N/A

**Error:** N/A

**Muestra:** 38

**Especificaciones:** Documentos de procesos de adjudicación directa únicamente

**Comentarios:** N/A

**REGISTRO DE PUBLICACIÓN DE RESOLUCIONES DE INCONFORMIDAD****Sitio web: CompraNet\_Resoluciones que han causado estado**

<http://www.funcionpublica.gob.mx/inconformidades/resoluciones/>

**Año(s):** 2014

**Fechas de consulta:** EBase de resoluciones a inconformidades: 15 de junio de 2015

**Universo:** 1,695

**Nivel de confianza:** N/A

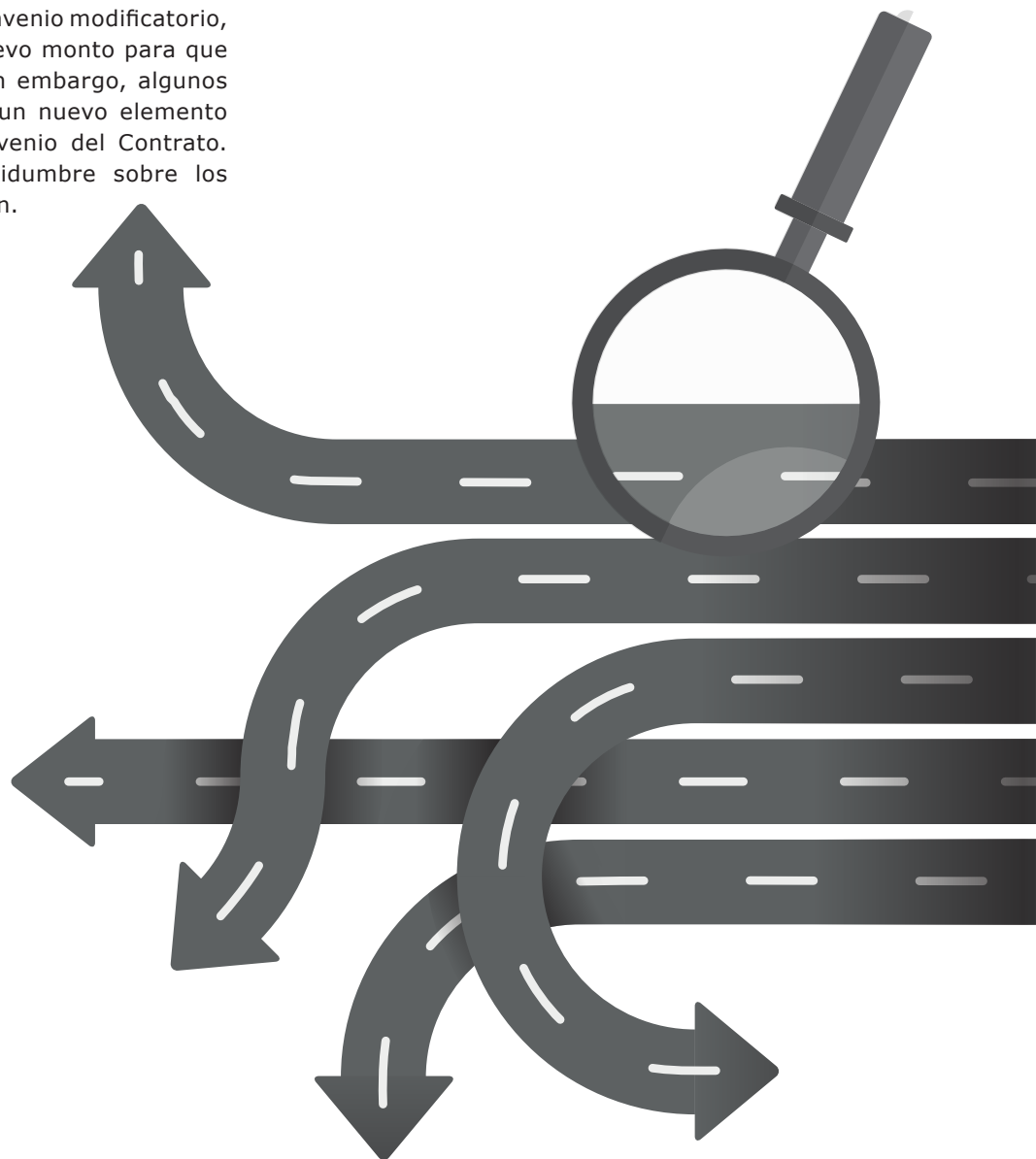
**Error:** N/A

**Muestra:** 1,695

**ANEXO 3:  
LIMITACIONES DE LAS FUENTES  
DE INFORMACIÓN: COMPRANET**

CompraNet es el principal sistema electrónico de acceso público a los documentos de las contrataciones gubernamentales en México. A través de CompraNet no es posible obtener informes pero sí datos sobre el número de contrataciones por tipo de procedimiento, aunque con enormes deficiencias que hacen que los datos no sean confiables. CompraNet contiene múltiples errores al presentar información agregada. Muchos de los montos presentados son incorrectos, pues tienen mal colocado los puntos decimales. De igual forma, algunos Contratos aparecen duplicados en la base de datos porque el operador registró dos veces el mismo Contrato pero con distintos códigos de contrato o porque el operador decide dividir las partidas de un Contrato para su registro. En el caso de los Convenios modificatorios, los operadores deben entrar en un registro de Contrato ya existente y editarlo, activando la opción de Convenio modificatorio, de tal modo que se ingrese el nuevo monto para que se actualice la base de datos. Sin embargo, algunos operadores erróneamente crean un nuevo elemento electrónico para registrar el convenio del Contrato. Esto genera una enorme incertidumbre sobre los montos agregados que se manejan.

Lo anterior deriva de la inexistencia de mecanismos efectivos de auditoría que garanticen el cumplimiento de los lineamientos y de las normas respecto a la información que se proporciona en CompraNet. El Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal del FMI indica que las responsabilidades deben estar bien definidas respecto a quién proporciona qué información. En el caso de CompraNet, la responsabilidad es prácticamente inexistente, pues se encuentra disipada entre miles de Unidades compradoras. En efecto, cada una es responsable de su información. Sin embargo, no hay un único responsable por la calidad de la información agregada: la responsabilidad sigue siendo de las Unidades compradoras. Por lo tanto, no existe garantía de que la información sea correcta.








# **ANEXO 4: INDICADORES EMPLEADOS PARA LA EVALUACIÓN EN LA METROP**

## Indicadores de la dimensión de disponibilidad

Para la dimensión de disponibilidad, se utilizó el siguiente esquema de puntuación para evaluar la publicación automática de los 64 documentos de la MeTrOP.

### **DISPONIBILIDAD**

| Esquema de puntuación  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| Marco normativo  |  | Implementación                          |  |
| Criterio de evaluación   | Puntos   | Criterio de evaluación                  | Puntos   |
| Sí se obliga la publicación del documento.                         | <b>10</b><br> | Sí está disponible el documento.        | <b>10</b><br> |
| No se obliga la publicación del documento, pero sí de uno similar. | <b>5</b><br>  | No está disponible el documento.        | <b>0</b><br>  |
| No se obliga la publicación del documento, ni uno similar.         | <b>0</b><br>  | Para conjuntos de documentos (muestras) | <b>% base 10</b>   |

| Los 64 documentos de la MeTrOP |                  |                              |        |   |
|--------------------------------|------------------|------------------------------|--------|---|
|                                | Fase             | Subfase                      | ID Doc | Documento   |
| 1                              | Pre-contratación | Diagnóstico                  | A1     | Diagnóstico del Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)              |
| 2                              | Pre-contratación | Diagnóstico                  | A2     | Diagnóstico de los Programas Regionales de Desarrollo (PRD)                   |
| 3                              | Pre-contratación | Diagnóstico                  | A3     | Diagnóstico de los MDP de cada Secretaría                                     |
| 4                              | Pre-contratación | Evaluación ex-ante           | A4     | Análisis de factibilidad económica  |
| 5                              | Pre-contratación | Evaluación ex-ante           | A5     | Análisis de factibilidad técnica  |
| 6                              | Pre-contratación | Evaluación ex-ante           | A6     | Análisis de factibilidad legal  |
| 7                              | Pre-contratación | Evaluación ex-ante           | A7     | Análisis de factibilidad ambiental  |
| 8                              | Pre-contratación | Evaluación ex-ante           | A8     | Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de Transparencia presupuestaria |
| 9                              | Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A9     | Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)                              |
| 10                             | Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A10    | Programas Regionales de Desarrollo (PRD)                                      |
| 11                             | Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A11    | MDP de cada Secretaría  |
| 12                             | Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A12    | Informe de selección de proyectos de inversión propuestos (PPEF)              |
| 13                             | Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A13    | Informe de selección de proyectos de inversión aprobados (PEF)                |

## Los 64 documentos de la MeTrOP

|    | Fase             | Subfase                                | ID Doc | Documento   |
|----|------------------|--|--------|---|
| 14 | Pre-contratación | Requisitos de integridad               | A14    | Registro de certificación para funcionarios en temas de integridad  |
| 15 | Pre-contratación | Requisitos de integridad               | A15    | Declaración de intereses privados de funcionarios encargados de los procesos de obra pública y declaraciones de integridad de proveedores |
| 16 | Pre-contratación | Requisitos de integridad               | A16    | Organigrama oficial de los proyectos  |
| 17 | Pre-contratación | Preparación de la contratación         | A17    | Investigación de mercado  |
| 18 | Pre-contratación | Preparación de la contratación         | A18    | Guía para la selección de procedimientos de contratación  |
| 19 | Pre-contratación | Preparación de la contratación         | A19    | Registro Único de Contratistas para la Administración Pública Federal (RUC)   |
| 20 | Pre-contratación | Preparación de la contratación         | A20    | Programa Anual de Obra Pública  |
| 21 | Pre-contratación | Preparación de la contratación         | A21    | Escrito con justificación para la excepción a la licitación pública   |
| 22 | Pre-contratación | Preparación de la contratación         | A22    | Dictámenes de excepción a la licitación pública   |
| 23 | Pre-contratación | Preparación de la contratación         | A23    | Informe mensual de excepciones a la licitación pública  |
| 24 | Contratación     | Convocatorias                          | B1     | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres   |
| 25 | Contratación     | Convocatorias                          | B2     | Solicitud de proposición de las adjudicaciones directas   |
| 26 | Contratación     | Convocatorias                          | B3     | Bases de contratación de las adjudicaciones directas  |
| 27 | Contratación     | Convocatorias                          | B4     | Actas de juntas de aclaraciones   |
| 28 | Contratación     | Evaluación y análisis de proposiciones | B5     | Acta de apertura de proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a tres  |
| 29 | Contratación     | Evaluación y análisis de proposiciones | B6     | Acta de apertura de proposiciones de adjudicaciones directas  |
| 30 | Contratación     | Evaluación y análisis de proposiciones | B7     | Proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a tres  |
| 31 | Contratación     | Evaluación y análisis de proposiciones | B8     | Proposiciones/cotizaciones de adjudicaciones directas   |
| 32 | Contratación     | Fallo                                  | B9     | Acta de fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres  |
| 33 | Contratación     | Fallo                                  | B10    | Fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres  |
| 34 | Contratación     | Fallo                                  | B11    | Acta de fallo de las adjudicaciones directas  |
| 35 | Contratación     | Fallo                                  | B12    | Testimonio del Testigo Social   |
| 36 | Contratación     | Impugnación de fallos                  | B13    | Guía sobre impugnaciones  |
| 37 | Contratación     | Impugnación de fallos                  | B14    | Registro de impugnaciones presentadas   |

| Los 64 documentos de la MeTrOP |                   |   |        |  |
|--------------------------------|-------------------|---|--------|--|
|                                | Fase              | Subfase                                 | ID Doc | Documento  |
| 38                             | Contratación      | Retroalimentación de la contratación    | B15    | Informe general de la SFP de los procedimientos de contratación                                |
| 39                             | Contratación      | Retroalimentación de la contratación    | B16    | Encuesta de opinión anual sobre los procedimientos de contratación                             |
| 40                             | Contratación      | Contratos                               | B17    | Contrato de licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres                           |
| 41                             | Contratación      | Contratos                               | B18    | Contrato de procedimientos de adjudicaciones directas  |
| 42                             | Contratación      | Contratos                               | B19    | Información básica de los contratos  |
| 43                             | Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C1     | Convenio modificatorio de procedimiento competitivo  |
| 44                             | Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C2     | Convenio modificatorio de adjudicación directa   |
| 45                             | Post-contratación | Administración ejecución del contrato   | C3     | Datos básicos de convenios modificatorios  |
| 46                             | Post-contratación | Administración ejecución del contrato   | C4     | Informe de convenios modificatorios sobre cambios relevantes                                   |
| 47                             | Post-contratación | Administración ejecución del contrato   | C5     | Reporte de supervisión de las visitas físicas (SFP)  |
| 48                             | Post-contratación | Administración ejecución del contrato   | C6     | Informe de avance físico y financiero de los proyectos de inversión (ejecución presupuestaria) |
| 49                             | Post-contratación | Administración ejecución del contrato   | C7     | Informe ejecutivo de la ejecución de los contratos   |
| 50                             | Post-contratación | Administración ejecución del contrato   | C8     | Informe de conclusión de las obras públicas  |
| 51                             | Post-contratación | Auditoría interna                       | C9     | Programa Anual de Auditoría de la SFP  |
| 52                             | Post-contratación | Auditoría interna                       | C10    | Informes de auditoría en inversión física de la SFP  |
| 53                             | Post-contratación | Auditoría interna                       | C11    | Reporte de problemática de la obra pública de la SFP   |
| 54                             | Post-contratación | Auditoría externa                       | C12    | Programa anual de auditorías externas  |
| 55                             | Post-contratación | Auditoría externa                       | C13    | Informes de auditoría en inversión física de la ASF  |
| 56                             | Post-contratación | Auditoría externa                       | C14    | Informes de seguimiento de las observaciones y recomendaciones emitidas por la ASF             |
| 57                             | Post-contratación | Auditoría externa                       | C15    | Reporte de problemática de la obra pública de la ASF   |
| 58                             | Post-contratación | Evaluación externa                      | C16    | Programa Anual de Evaluación (SED)   |
| 59                             | Post-contratación | Evaluación externa                      | C17    | Evaluación externa (SED)   |
| 60                             | Post-contratación | Evaluación externa                      | C18    | Informe de lecciones aprendidas de las evaluaciones externas (SED)                             |
| 61                             | Post-contratación | Evaluación ex-post                      | C19    | Programa Anual de Evaluación SHCP  |
| 62                             | Post-contratación | Evaluación ex-post                      | C20    | Evaluación SHCP  |
| 63                             | Post-contratación | Evaluación ex-post                      | C21    | Reporte sobre el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión      |
| 64                             | Post-contratación | Evaluación ex-post                      | C22    | Informe de lecciones aprendidas SHCP   |

## Indicadores de la dimensión de buenas prácticas

Se utilizó el siguiente esquema de puntuación para evaluar las buenas prácticas de los 64 documentos de la MeTrOP.



| Esquema de puntuación  |        |                        |        |
|------------------------|--------|------------------------|--------|
| Marco normativo        |        | Implementación         |        |
| Criterio de evaluación | Puntos | Criterio de evaluación | Puntos |
| Sí cumple.             | 10<br> | Sí cumple.             | 10<br> |
| Cumple parcialmente.   | 5<br>  | Cumple parcialmente.   | 5<br>  |
| No cumple.             | 0<br>  | No cumple.             | 0<br>  |

| Indicadores de buenas prácticas de la MeTrOP por documento |                    |    |  |   |
|--|--------------------|----|--|---|
| Fase   | Subfase            | ID | Documento  | Indicadores   |
| Pre-contratación   | Diagnóstico        | A1 | Diagnóstico del Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018) | Toma en cuenta las evaluaciones a la infraestructura ya existente para diagnosticar las necesidades.                            |
| Pre-contratación   | Diagnóstico        | A1 | Diagnóstico del Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018) | Es obtenido mediante un proceso de análisis objetivo, técnico e independiente o bien, es validado por un externo independiente. |
| Pre-contratación   | Diagnóstico        | A1 | Diagnóstico del Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018) | Presenta una valoración integral de las necesidades de infraestructura de todos los sectores.                                   |
| Pre-contratación   | Diagnóstico        | A1 | Diagnóstico del Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018) | Abarca un análisis de las necesidades en el mediano y largo plazo, no sólo en el corto plazo.                                   |
| Pre-contratación   | Diagnóstico        | A2 | Diagnóstico de los Programas Regionales de Desarrollo (PRD)      | Toma en cuenta las evaluaciones a la infraestructura ya existente para diagnosticar las necesidades.                            |
| Pre-contratación   | Diagnóstico        | A2 | Diagnóstico de los Programas Regionales de Desarrollo (PRD)      | Se obtiene mediante un proceso de análisis técnico e independiente o bien, es validado por un externo independiente.            |
| Pre-contratación   | Diagnóstico        | A2 | Diagnóstico de los Programas Regionales de Desarrollo (PRD)      | Abarca un análisis de las necesidades en el mediano y largo plazo, no sólo en el corto plazo.                                   |
| Pre-contratación   | Diagnóstico        | A3 | Diagnóstico de los MDP de cada Secretaría                        | Toma en cuenta las evaluaciones a la infraestructura ya existente para diagnosticar las necesidades.                            |
| Pre-contratación   | Diagnóstico        | A3 | Diagnóstico de los MDP de cada Secretaría                        | Es obtenido mediante un proceso de análisis técnico e independiente, o bien, es validado por un externo independiente.          |
| Pre-contratación   | Diagnóstico        | A3 | Diagnóstico de los MDP de cada Secretaría                        | Abarca un análisis de las necesidades en el mediano y largo plazo, no sólo en el corto plazo.                                   |
| Pre-contratación   | Evaluación ex-ante | A4 | Análisis de factibilidad económica                               | Los análisis de factibilidad económica cuentan con un diagnóstico de los problemas que se pretenden atender con el proyecto.    |
| Pre-contratación   | Evaluación ex-ante | A4 | Análisis de factibilidad económica                               | El diagnóstico incluido en los ACB es obtenido mediante un proceso de análisis objetivo, técnico e independiente.               |
| Pre-contratación   | Evaluación ex-ante | A4 | Análisis de factibilidad económica                               | El diagnóstico incluido en los ACB abarca un análisis de las necesidades en el corto, mediano y largo plazo                     |

### Indicadores de buenas prácticas de la MeTrOP por documento

| Fase             | Subfase                      | ID  | Documento   | Indicadores  |
|------------------|------------------------------|-----|---|--|
| Pre-contratación | Evaluación ex-ante           | A4  | Análisis de factibilidad económica  | El diagnóstico incluido en los ACB contiene indicadores de seguimiento que permiten revisar la evolución de los problemas en el tiempo.  |
| Pre-contratación | Evaluación ex-ante           | A4  | Análisis de factibilidad económica  | El análisis de factibilidad económica de los proyectos de magnitud y alcance relevante cuenta con una validación externa e independiente.  |
| Pre-contratación | Evaluación ex-ante           | A4  | Análisis de factibilidad económica  | Se adjuntan reportes tipo business case a los análisis de factibilidad económica de los proyectos de magnitud o alcance relevante. Dichos reportes se realizan por medio de la consulta a expertos independientes para valorar costos, beneficios y riesgos de un proyecto (i.e. paneles de expertos, agencias especializadas, instituciones académicas, think tanks).   |
| Pre-contratación | Evaluación ex-ante           | A5  | Análisis de factibilidad técnica  | El análisis de factibilidad técnica de los proyectos de magnitud y alcance relevante cuenta con una validación externa e independiente.  |
| Pre-contratación | Evaluación ex-ante           | A6  | Análisis de factibilidad legal  | El análisis de factibilidad legal de los proyectos de magnitud y alcance relevante cuenta con una validación externa e independiente.  |
| Pre-contratación | Evaluación ex-ante           | A7  | Análisis de factibilidad ambiental  | El análisis de factibilidad ambiental de los proyectos de magnitud y alcance relevante cuenta con una validación externa e independiente.  |
| Pre-contratación | Evaluación ex-ante           | A8  | Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de Transparencia presupuestaria | El registro en Cartera de inversión cuenta con una base de datos donde se publican los siguientes datos básicos de los proyectos:<br>a) Nombre del proyecto;<br>b) Tipo de proyecto;<br>c) Objetivo del proyecto;<br>d) Descripción del proyecto;<br>e) Ramo y Unidad responsables del proyecto;<br>f) Responsable del proyecto con cargo y datos de contacto;<br>g) Procedencia de los recursos (desglosada);<br>h) Domicilio o coordenadas del proyecto;<br>i) Entidad federativa;<br>j) Monto del proyecto;<br>k) Plazo de ejecución del proyecto;<br>l) Clave de identificación del proyecto;<br>m) Primera fecha de registro, número de registros a la fecha y vigencia del último, así como fase (relacionada con vigencia). |
| Pre-contratación | Evaluación ex-ante           | A8  | Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de Transparencia presupuestaria | El registro en Cartera de inversión contiene información nacional para evitar la duplicidad de proyectos y favorecer las sinergias en la estrategia de la inversión a nivel federal, regional, estatal y local.  |
| Pre-contratación | Evaluación ex-ante           | A8  | Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de Transparencia presupuestaria | El registro en Cartera de inversión contiene una base de datos que permite ordenar según su categoría a los proyectos de acuerdo con su socio-rentabilidad.  |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A9  | Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)                              | Abarca un análisis de las necesidades en el mediano y largo plazo, no sólo en el corto plazo.  |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A9  | Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)                              | Contiene indicadores de seguimiento que permiten revisar la evolución de los problemas en el tiempo.   |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A9  | Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)                              | El PNI cuenta con un plan financiero que analiza sus formas de financiamiento.   |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A9  | Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)                              | Presenta montos de gasto de acuerdo a la siguiente clasificación: obra nueva, mantenimiento, remodelación o sustitución.   |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A10 | Programas Regionales de Desarrollo (PRD)                                      | Abarca un análisis de las necesidades en el mediano y largo plazo, no sólo en el corto plazo.  |

## Indicadores de buenas prácticas de la MeTrOP por documento

| Fase             | Subfase                      | ID  | Documento  | Indicadores  |
|------------------|------------------------------|-----|--|--|
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A10 | Planes Regionales de Desarrollo (PRD)                              | Contiene indicadores de seguimiento que permiten revisar la evolución de los problemas en el tiempo.   |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A10 | Planes Regionales de Desarrollo (PRD)                              | Presenta montos de gasto de acuerdo a la siguiente clasificación: obra nueva, mantenimiento, remodelación o sustitución.   |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A11 | MDP de cada Secretaría   | Abarca un análisis de las necesidades en el mediano y largo plazo, no sólo en el corto plazo.  |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A11 | MDP de cada Secretaría   | Contiene indicadores de seguimiento que permiten revisar la evolución de los problemas en el tiempo.   |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A11 | MDP de cada Secretaría   | Presenta montos de gasto de acuerdo a la siguiente clasificación: obra nueva, mantenimiento, remodelación o sustitución.   |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A12 | Informe de selección de proyectos de inversión propuestos (PPEF)   | El informe de selección de proyectos de inversión propuestos justifica la selección de proyectos de obra que serán sometidos al proceso de aprobación presupuestaria, mediante una valoración objetiva que incluya un sistema de puntaje o calificación de los proyectos.  |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A12 | Informe de selección de proyectos de inversión propuestos (PPEF)   | El informe incluye datos de identificación de los proyectos como:<br>a) Nombre del proyecto;<br>b) Tipo de proyecto;<br>c) Objetivo del proyecto;<br>d) Descripción del proyecto;<br>e) Ramo y Unidad responsables del proyecto;<br>f) Responsable del proyecto con cargo y datos de contacto;<br>g) Domicilio o coordenadas del proyecto;<br>h) Entidad federativa;<br>i) Monto del proyecto;<br>j) Duración del proyecto;<br>k) Clave de identificación del proyecto;<br>l) Primera fecha de registro, número de registros a la fecha y vigencia del último, así como fase (relacionada con vigencia). |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A12 | Informe de selección de proyectos de inversión propuestos (PPEF)   | El informe de selección indica las fuentes de financiamiento y la distribución de los recursos a lo largo de distintos años fiscales.  |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A13 | Informe de selección de proyectos de inversión aprobados (PEF)     | El informe de selección de proyectos de inversión aprobados justifica la selección de proyectos de obra que han sido aprobados para recibir recursos públicos, mediante una valoración objetiva que incluya un sistema de puntaje o calificación de los proyectos.   |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A13 | Informe de selección de proyectos de inversión aprobados (PEF)     | El informe incluye datos de identificación de los proyectos como:<br>a) Nombre del proyecto;<br>b) Tipo de proyecto;<br>c) Objetivo del proyecto;<br>d) Descripción del proyecto;<br>e) Ramo y Unidad responsables del proyecto;<br>f) Responsable del proyecto con cargo y datos de contacto;<br>g) Domicilio o coordenadas del proyecto;<br>h) Entidad federativa;<br>i) Monto del proyecto;<br>j) Duración del proyecto;<br>k) Clave de identificación del proyecto;<br>l) Primera fecha de registro, número de registros a la fecha y vigencia del último, así como fase (relacionada con vigencia). |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación | A13 | Informe de selección de proyectos de inversión aprobados (PEF)     | El informe de selección indica las fuentes de financiamiento y la distribución de los recursos a lo largo de los distintos años fiscales.  |
| Pre-contratación | Requisitos de integridad     | A14 | Registro de certificación para funcionarios en temas de integridad | N/A  |

### Indicadores de buenas prácticas de la MeTrOP por documento

| Fase             | Subfase                        | ID  | Documento   | Indicadores   |
|------------------|--------------------------------|-----|---|---|
| Pre-contratación | Requisitos de integridad       | A15 | Declaración de intereses privados de funcionarios encargados de los procesos de obra pública y declaraciones de integridad de proveedores | Se publica un informe de validación de las declaraciones de intereses privados de los funcionarios encargados de los procesos de obra pública (especialmente quienes hacen cambios al alcance, montos y tiempos de contrato, así como los evaluadores) y las declaraciones de integridad de los proveedores.  |
| Pre-contratación | Requisitos de integridad       | A16 | Organigrama oficial de los proyectos  | N/A   |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A17 | Investigación de mercado  | La investigación de mercado se complementa mediante un formulario aparte que solicita información de proveedores potenciales que podrían ser posteriormente contactados cuando se busque cotizar un producto en específico.   |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A18 | Guía para la selección de procedimientos de contratación  | La guía para la selección de los procedimientos de contratación es clara y promueve que exista proporcionalidad entre el valor y los riesgos asociados del proyecto con respecto al método de contratación elegido.   |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A18 | Guía para la selección de procedimientos de contratación  | La guía para la selección de los procedimientos de contratación establece que se deben incluir los criterios de evaluación de propuestas en las convocatorias e invitaciones.   |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A18 | Guía para la selección de procedimientos de contratación  | La guía para la selección de los procedimientos de contratación establece criterios específicos para establecer tiempos razonables, por ejemplo, el uso de parámetros utilizados en diferentes tipos de obras (en México y en el mundo).  |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A19 | Registro Único de Contratistas para la Administración Pública Federal (RUC)   | Se publica un padrón de proveedores acreditados o confiables con evidencia documental satisfactoria de la identidad de los principales actores de la empresa, socios, directivos y representante legal, así como la dirección física, otros datos básicos, e historial de trabajo y cumplimiento.   |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A19 | Registro Único de Contratistas para la Administración Pública Federal (RUC)   | Se publica una lista de proveedores sancionados con evidencia documental satisfactoria de la identidad de los principales actores de la empresa, (socios, directivos y representante legal), así como la dirección física y otros datos básicos.  |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A19 | Registro Único de Contratistas para la Administración Pública Federal (RUC)   | El registro de contratistas permite ordenar según su categoría por nivel de desempeño con un puntaje estandarizado que sirva para comparar su desempeño en el tiempo y entre contratistas.  |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A20 | Programa Anual de Obra Pública  | Contiene la lista definitiva de obras a contratar en los próximos 12 meses.   |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A20 | Programa Anual de Obra Pública  | Se alinea con las estrategias en materia de infraestructura y con el resto de las decisiones de inversión de modo que el público lo pueda verificar.  |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A21 | Escrito con justificación para la excepción a la licitación pública   | El informe para reportar las adjudicaciones directas justifica la contratación de una empresa y contiene: (i) la descripción de la obra o servicio por contratar, (ii) el motivo o fundamento legal para exceptuar la licitación pública, (iii) la garantía de la economía y eficiencia del precio, (iv) una descripción de la investigación de mercado, (v) una lista de los interesados en esa contratación, y (vi) un pronunciamiento de acciones futuras para eliminar barreras a la competencia. |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A22 | Dictámenes de excepción a la licitación pública   | Los dictámenes de excepción a la licitación pública identifican claramente el nombre y cargo de los funcionarios que solicitan y autorizan la excepción.  |

## Indicadores de buenas prácticas de la MeTrOP por documento

| Fase             | Subfase                        | ID  | Documento   | Indicadores  |
|------------------|--------------------------------|-----|---|--|
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A22 | Dictámenes de excepción a la licitación pública             | Existen tabuladores del valor de las contrataciones que indican el rango del funcionario que debe dictaminar y aprobar la excepción a la licitación pública. Esta medida promueve la eficiencia en la toma de decisiones y evita responsabilizar a funcionarios de cargos menores.   |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A22 | Dictámenes de excepción a la licitación pública             | Los dictámenes cuentan con la opinión de los peritos externos y las autoridades en competencia económica acerca de si la estrategia de contratación es adecuada para obtener un resultado eficiente en términos económicos.  |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A22 | Dictámenes de excepción a la licitación pública             | Existe un comisionado de la competencia (competition advocate) que es responsable de promover la competitividad de los procesos, de modo que se reduzca el número y los montos de las adjudicaciones directas e invitaciones a tres. Cada dependencia o entidad cuenta con dicho comisionado, éste depende de una agencia centralizada para garantizar su independencia y se encarga de dar el visto bueno a los dictámenes de excepción.                    |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A22 | Dictámenes de excepción a la licitación pública             | Se consideran las siguientes razones para no permitir la adjudicación directa o invitación a tres al momento de dictaminar el escrito que solicita la excepción a la licitación pública:<br>(i) una mala programación no puede dar lugar a una adjudicación que se justifique como situación de emergencia;<br>(ii) que no se haya hecho una solicitud de ofertas de todos los proveedores o contratistas potenciales, según lo permitan las circunstancias. |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A23 | Informe mensual de excepciones a la licitación pública      | Junto con el informe, se llena un formulario para reportar los procedimientos de contratación que exceptúan a la licitación pública, de tal modo que se cuente con ciertos datos mínimos de estos procedimientos.  |
| Contratación     | Convocatorias                  | B1  | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres | Las convocatorias o invitaciones incluyen Información del servicio o producto que se va a contratar.   |
| Contratación     | Convocatorias                  | B1  | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres | Las convocatorias o invitaciones incluyen el proyecto ejecutivo.<br>(Nota: El proyecto ejecutivo se define como el conjunto de planos y documentos que conforman los proyectos arquitectónicos y de ingeniería de una obra, el catálogo de conceptos, así como las descripciones e informaciones suficientes para que ésta se puede llevar a cabo).  |
| Contratación     | Convocatorias                  | B1  | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres | Las convocatorias o invitaciones incluyen criterios de evaluación de propuestas y fallo.   |
| Contratación     | Convocatorias                  | B1  | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres | Para los contratos de más de 100 millones de pesos, se realiza una revisión externa por evaluadores especializados.  |
| Contratación     | Convocatorias                  | B1  | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres | Las convocatorias o invitaciones consideran el desempeño histórico de los contratistas como criterio de evaluación.  |
| Contratación     | Convocatorias                  | B1  | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres | Las convocatorias o invitaciones consideran indicadores de precalificación.  |
| Contratación     | Convocatorias                  | B1  | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres | Las convocatorias o invitaciones indican el lugar o medio para obtener la documentación y entregar proposiciones.  |
| Contratación     | Convocatorias                  | B1  | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres | Las convocatorias o invitaciones establecen datos de contacto.   |

### Indicadores de buenas prácticas de la MeTrOP por documento

| Fase         | Subfase       | ID | Documento   | Indicadores   |
|--------------|---------------|----|---|---|
| Contratación | Convocatorias | B1 | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres | Las convocatorias o invitaciones indican los detalles del plan de pagos y de las garantías requeridas.  |
| Contratación | Convocatorias | B1 | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres | CompraNet indica la fecha en que se publicarán las convocatorias o invitaciones de los distintos procesos de contratación.  |
| Contratación | Convocatorias | B1 | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres | CompraNet registra la fecha en que se publicaron efectivamente las convocatorias e invitaciones.  |
| Contratación | Convocatorias | B1 | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres | Las convocatorias o invitaciones establecen fechas para los distintos momentos del procedimiento de contratación -juntas de aclaraciones, entrega de proposiciones- y para el inicio y fin de la ejecución de los trabajos.   |
| Contratación | Convocatorias | B1 | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres | Los tiempos de presentación de proposiciones se ajustan a parámetros pre-establecidos dependiendo del tipo de obra, de modo que no se inhiba la competencia.  |
| Contratación | Convocatorias | B1 | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres | Se retroalimentan las convocatorias antes de su expedición en un proceso transparente y público.  |
| Contratación | Convocatorias | B2 | Solicitud de proposición de las adjudicaciones directas     | La solicitud de proposición incluye la información del servicio o producto por contratar.   |
| Contratación | Convocatorias | B2 | Solicitud de proposición de las adjudicaciones directas     | La solicitud de proposición de las adjudicaciones directas incluye fechas específicas para la entrega de las proposiciones, así como para el inicio y fin de la ejecución de los trabajos.  |
| Contratación | Convocatorias | B3 | Bases de contratación de las adjudicaciones directas        | Las bases de contratación de las adjudicaciones directas incluyen la información del servicio o producto por contratar.   |
| Contratación | Convocatorias | B3 | Bases de contratación de las adjudicaciones directas        | Las bases de contratación de las adjudicaciones directas incluyen el proyecto ejecutivo.<br>(Nota: El proyecto ejecutivo se define como el conjunto de planos y documentos que conforman los proyectos arquitectónicos y de ingeniería de una obra, el catálogo de conceptos, así como las descripciones e informaciones suficientes para que ésta se puede llevar a cabo).         |
| Contratación | Convocatorias | B3 | Bases de contratación de las adjudicaciones directas        | Las bases de contratación de las adjudicaciones directas incluyen los criterios de evaluación de la proposición.  |
| Contratación | Convocatorias | B3 | Bases de contratación de las adjudicaciones directas        | Para los contratos de más de 100 millones de pesos, se realiza una revisión externa por evaluadores especializados. de los criterios de evaluación.   |
| Contratación | Convocatorias | B3 | Bases de contratación de las adjudicaciones directas        | Las bases de contratación de las adjudicaciones directas indican un lugar o medio para obtener la documentación y entregar la proposición.  |
| Contratación | Convocatorias | B3 | Bases de contratación de las adjudicaciones directas        | Las bases de contratación de las adjudicaciones directas contienen datos de contacto.   |
| Contratación | Convocatorias | B3 | Bases de contratación de las adjudicaciones directas        | Las bases de contratación de las adjudicaciones directas contienen detalles del plan de pagos y de las garantías requeridas.  |
| Contratación | Convocatorias | B3 | Bases de contratación de las adjudicaciones directas        | Las bases de contratación de las adjudicaciones directas incluyen fechas específicas para la entrega de las proposiciones, así como para el inicio y fin de la ejecución de los trabajos.   |
| Contratación | Convocatorias | B4 | Actas de juntas de aclaraciones                             | Existe un protocolo de atención a contratistas que regula las formas de contacto entre las autoridades y los contratistas y especifica los lugares, horarios y tipo de información que puede intercambiarse. El protocolo también debe establecer las formas indebidas de contacto e interacción. Asimismo, debe indicar la manera en la que se documenta y publica la interacción. |

## Indicadores de buenas prácticas de la MeTrOP por documento

| Fase         | Subfase                                | ID  | Documento  | Indicadores   |
|--------------|--|-----|--|---|
| Contratación | Evaluación y análisis de proposiciones | B5  | Acta de apertura de proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a tres | Las actas de apertura de proposiciones de las licitaciones e invitaciones a tres contienen lo siguiente: (1) lugar y fecha del evento; (2) montos de las proposiciones presentadas y nombres de los ofertantes, y (3) firma de los participantes.   |
| Contratación | Evaluación y análisis de proposiciones | B6  | Acta de apertura de proposiciones de adjudicaciones directas                     | Las actas de apertura de proposiciones de las adjudicaciones directas contienen lo siguiente: (1) lugar y fecha del evento (2) montos de las proposiciones presentadas y nombres de los ofertantes, y (3) firma de los participantes.   |
| Contratación | Evaluación y análisis de proposiciones | B7  | Proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a 3                        | Las proposiciones de las licitaciones públicas e invitaciones a 3 contienen una cláusula anti-colusión a firmar.  |
| Contratación | Evaluación y análisis de proposiciones | B7  | Proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a tres                     | Las proposiciones de las licitaciones públicas e invitaciones a tres contienen una declaración de integridad.   |
| Contratación | Evaluación y análisis de proposiciones | B7  | Proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a tres                     | Las proposiciones de las licitaciones públicas e invitaciones a tres no revelan secretos comerciales.   |
| Contratación | Evaluación y análisis de proposiciones | B8  | Proposiciones/cotizaciones de adjudicaciones directas                            | Las proposiciones de las adjudicaciones directas contienen una declaración de integridad.   |
| Contratación | Evaluación y análisis de proposiciones | B8  | Proposiciones/cotizaciones de adjudicaciones directas                            | Las proposiciones de las adjudicaciones directas no revelan secretos comerciales.   |
| Contratación | Fallo                                  | B9  | Acta de fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres                     | El acta de fallo indica lugar y fecha en la que se firmará el contrato.   |
| Contratación | Fallo                                  | B9  | Acta de fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres                     | El acta de fallo contiene información de: (1) la cantidad y tipo de los bienes y servicios por recibir, (2) el nombre y la dirección de la unidad compradora, (3) el nombre y la dirección del contratista ganador, (4) el monto propuesto por el ganador, (5) la oferta más alta y la más baja, y (6) el tipo de procedimiento de contratación seguido.  |
| Contratación | Fallo                                  | B9  | Acta de fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres                     | El acta de fallo contiene un análisis y valoración de las proposiciones, incluyendo los motivos para desechar a los descartados.  |
| Contratación | Fallo                                  | B9  | Acta de fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres                     | El acta de fallo contiene una lista de empresas que participaron en el proceso de contratación.   |
| Contratación | Fallo                                  | B10 | Fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres                             | El fallo contiene información de: (1) la cantidad y tipo de los bienes y servicios por recibir, (2) el nombre y la dirección de la unidad compradora, (3) el nombre y la dirección del contratista ganador y de todos los participantes en caso de licitación, (4) el monto propuesto por el ganador, (5) la oferta más alta y la más baja, y (6) el tipo de procedimiento de contratación seguido. |
| Contratación | Fallo                                  | B10 | Fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres                             | El fallo contiene un análisis y la valoración de las proposiciones, incluyendo los motivos para desechar a los descartados.   |
| Contratación | Fallo                                  | B10 | Fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres                             | El fallo contiene una lista de empresas que participaron en el proceso de contratación.   |
| Contratación | Fallo                                  | B10 | Fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres                             | El fallo contiene la lista de funcionarios evaluadores, de modo que se puede conocer su currículum y se pueda ligar la información a sus declaraciones de intereses.  |
| Contratación | Fallo                                  | B11 | Acta de fallo de las adjudicaciones directas                                     | Contienen la información del lugar y la fecha en que se dará a conocer el contrato ganador.   |
| Contratación | Fallo                                  | B11 | Acta de fallo de las adjudicaciones directas                                     | El acta de fallo contiene información de: (1) la cantidad y el tipo de los bienes y servicios por recibir, (2) el nombre y la dirección de la unidad compradora, (3) el nombre y la dirección del contratista, y (4) el monto propuesto.  |

### Indicadores de buenas prácticas de la MeTrOP por documento

| Fase         | Subfase                              | ID  | Documento  | Indicadores  |
|--------------|--------------------------------------|-----|--|--|
| Contratación | Fallo                                | B11 | Acta de fallo de las adjudicaciones directas                         | El acta de fallo contiene un análisis y la valoración de la proposición.   |
| Contratación | Fallo                                | B11 | Acta de fallo de las adjudicaciones directas                         | El acta de fallo contiene el nombre de la empresa invitada.  |
| Contratación | Fallo                                | B11 | Acta de fallo de las adjudicaciones directas                         | El acta de fallo contiene la lista de funcionarios evaluadores, de modo que se puede conocer su currículum y ligar la información a sus declaraciones de intereses.  |
| Contratación | Fallo                                | B12 | Testimonio del Testigo Social  | Hay un perfil definido de las personas que pueden ser elegidas como testigos sociales.   |
| Contratación | Fallo                                | B12 | Testimonio del Testigo Social  | Se utilizan criterios de selección aleatoria para elegir las contrataciones que serán observadas y a los testigos sociales que las atestiguarán.   |
| Contratación | Fallo                                | B12 | Testimonio del Testigo Social  | El testimonio del testigo social tiene repercusiones en los procedimientos de contratación.  |
| Contratación | Impugnación de fallos                | B13 | Guía sobre impugnaciones   | La guía abarca el proceso completo de las impugnaciones.   |
| Contratación | Impugnación de fallos                | B13 | Guía sobre impugnaciones   | La guía estipula un calendario con tiempos para impugnar los procesos.   |
| Contratación | Impugnación de fallos                | B14 | Registro de impugnaciones presentadas                                | N/A  |
| Contratación | Retroalimentación de la contratación | B15 | Informe general de la SFP de los procedimientos de contratación      | El informe trimestral informa sobre la ejecución del programa de contratación de obra pública (PAOP) o, en otras palabras, describe la evolución de la obra pública.   |
| Contratación | Retroalimentación de la contratación | B15 | Informe general de la SFP de los procedimientos de contratación      | Los informes anuales (o el cuarto trimestral) presentan cifras definitivas o de cierre.  |
|              | Retroalimentación de la contratación | B15 | Informe general de la SFP de los procedimientos de contratación      | El informe destaca asuntos relevantes de las contrataciones que incluyen indicadores que describan el nivel de competencia observado en las contrataciones como el monto adjudicado de manera directa respecto al total, el porcentaje de licitaciones desiertas, el porcentaje de licitaciones con una sola proposición solvente o la proporción de proposiciones solventes respecto del total entregado. |
| Contratación | Retroalimentación de la contratación | B15 | Informe general de la SFP de los procedimientos de contratación      | El informe destaca asuntos relevantes de las contrataciones que incluyen observaciones e irregularidades detectadas durante las contrataciones como la falta de participación de contratistas.   |
| Contratación | Retroalimentación de la contratación | B15 | Informe general de la SFP de los procedimientos de contratación      | El informe destaca asuntos relevantes de las contrataciones que incluyen los resultados de un proceso de retroalimentación por parte de los participantes en el procedimiento de contratación, los usuarios de CompraNet y los especialistas en la materia.  |
| Contratación | Retroalimentación de la contratación | B16 | Encuesta de opinión anual sobre los procedimientos de contratación   | Se incluye un apartado exclusivo para conocer la opinión del funcionamiento de CompraNet.  |
| Contratación | Contratos                            | B17 | Contrato de licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres | El contrato contiene programa de ejecución general de los trabajos.  |
| Contratación | Contratos                            | B17 | Contrato de licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres | El contrato contiene un catálogo de conceptos.   |
| Contratación | Contratos                            | B17 | Contrato de licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres | El contrato contiene calendario de pagos.  |
| Contratación | Contratos                            | B17 | Contrato de licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres | El contrato contiene cláusulas de garantía en caso de incumplimiento, tanto para el contratista como para la entidad contratante.  |
| Contratación | Contratos                            | B17 | Contrato de licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres | Se incluye una ficha técnica con información básica del contrato como el monto, el título del contrato, el nombre del contratista y los plazos de ejecución.   |

## Indicadores de buenas prácticas de la MeTrOP por documento

| Fase              | Subfase                                 | ID  | Documento   | Indicadores   |
|-------------------|---|-----|---|---|
| Contratación      | Contratos                               | B18 | Contrato de procedimientos de adjudicaciones directas | El contrato incluye la justificación de la decisión del procedimiento de contratación.  |
| Contratación      | Contratos                               | B18 | Contrato de procedimientos de adjudicaciones directas | El contrato contiene programa de ejecución general de los trabajos.   |
| Contratación      | Contratos                               | B18 | Contrato de procedimientos de adjudicaciones directas | El contrato contiene un catálogo de conceptos.  |
| Contratación      | Contratos                               | B18 | Contrato de procedimientos de adjudicaciones directas | El contrato contiene calendario de pagos.   |
| Contratación      | Contratos                               | B18 | Contrato de procedimientos de adjudicaciones directas | El contrato contiene cláusulas de incumplimiento tanto para el contratista, como para la entidad contratante.   |
| Contratación      | Contratos                               | B18 | Contrato de procedimientos de adjudicaciones directas | Se incluye una ficha técnica con información básica del contrato como el monto, el título del contrato, el nombre del contratista y los plazos de ejecución.  |
| Contratación      | Contratos                               | B19 | Información básica de los contratos                   | La base de datos incluye una descripción del producto o servicio contratado y especifica las unidades adquiridas.   |
| Contratación      | Contratos                               | B19 | Información básica de los contratos                   | La base de datos incluye el monto total del contrato.   |
| Contratación      | Contratos                               | B19 | Información básica de los contratos                   | La base de datos incluye los datos de identificación del área contratante, del contratista y, en su caso, de los subcontratistas.   |
| Contratación      | Contratos                               | B19 | Información básica de los contratos                   | La base de datos indica de forma confiable el estatus de los contratos. Puede ser: vigente, concluido, cancelado o rescindido.  |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C1  | Convenio modificatorio de procedimiento competitivo   | Los convenios modificatorios de los contratos de obra pública de procedimientos competitivos permiten conocer el fundamento de los cambios y las modificaciones específicas al alcance, plazo y monto.                |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C1  | Convenio modificatorio de procedimiento competitivo   | En los convenios modificatorios de los procedimientos competitivos, se establece explícitamente la variación porcentual y absoluta de los contratos en términos de precio, duración del contrato y alcance del mismo. |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C1  | Convenio modificatorio de procedimiento competitivo   | Los convenios modificatorios de los contratos de los procedimientos competitivos contienen los programas de ejecución modificados.  |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C1  | Convenio modificatorio de procedimiento competitivo   | Los convenios modificatorios de los contratos de los procedimientos competitivos son aprobados por un comité externo.   |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C2  | Convenio modificatorio de adjudicación directa        | Los convenios modificatorios de los contratos de obra pública de adjudicaciones directas permiten conocer el fundamento de los cambios y las modificaciones específicas al alcance, plazo y monto.                    |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C2  | Convenio modificatorio de adjudicación directa        | En los convenios modificatorios de las adjudicaciones directas, se establece explícitamente la variación porcentual y absoluta de los contratos en términos de precio, duración del contrato y alcance del mismo.     |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C2  | Convenio modificatorio de adjudicación directa        | Los convenios modificatorios de los contratos de las adjudicaciones directas contienen los programas de ejecución modificados.  |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C2  | Convenio modificatorio de adjudicación directa        | Los convenios modificatorios de los contratos de las adjudicaciones directas son aprobados por un comité externo.   |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C3  | Datos básicos de convenios modificatorios             | Hay una base de datos que condensa la información básica de los convenios modificatorios.   |

### Indicadores de buenas prácticas de la MeTrOP por documento

| Fase              | Subfase                                 | ID  | Documento  | Indicadores   |
|-------------------|---|-----|--|---|
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C3  | Datos básicos de convenios modificatorios  | Los datos de los convenios modificatorios incluyen la variación del monto o de los plazos.  |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C3  | Datos básicos de convenios modificatorios  | Los datos básicos de los convenios modificatorios incluyen los motivos por los cuales se modificó el contrato.  |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C4  | Informe de convenios modificatorios sobre cambios relevantes                                   | El informe de convenios modificatorios se elabora cuando los cambios al contrato rebasan 10% del monto o el plazo originalmente pactado.  |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C5  | Reporte de supervisión de las visitas físicas (SFP)  | El reporte de supervisión de las visitas físicas incluye una sección con información de los resultados de las pruebas de calidad.   |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C6  | Informe de avance físico y financiero de los proyectos de inversión (ejecución presupuestaria) | La información del avance físico y financiero de los proyectos indica las definiciones y metodología de cálculo de los indicadores de seguimiento.  |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C6  | Informe de avance físico y financiero de los proyectos de inversión (ejecución presupuestaria) | La información del avance físico y financiero de los proyectos describen su evolución a lo largo del tiempo.  |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C6  | Informe de avance físico y financiero de los proyectos de inversión (ejecución presupuestaria) | La información del avance físico y financiero de los proyectos contiene indicadores de rentabilidad de los proyectos de más de 100 millones de pesos durante su ejecución.                                      |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C6  | Informe de avance físico y financiero de los proyectos de inversión (ejecución presupuestaria) | Se elabora un reporte anual con la información del avance físico y financiero de la Cuenta Pública.   |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C7  | Informe ejecutivo de la ejecución de los contratos   | El reporte sobre la ejecución identifica los principales contratos vigentes y explica detalladamente sus avances, problemas y riesgos.  |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C7  | Informe ejecutivo de la ejecución de los contratos   | Los reportes sobre la ejecución de los contratos vigentes son comentados por especialistas independientes en materia de construcción y obra pública, como resultado de una supervisión de la sociedad civil.    |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C7  | Informe ejecutivo de la ejecución de los contratos   | El informe ejecutivo de la ejecución de los contratos incluye un reporte de ejecución, así como las desviaciones y los atrasos de la obra.  |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C8  | Informe de conclusión de las obras públicas  | N/A   |
| Post-contratación | Auditoría interna                       | C9  | Programa Anual de Auditoría de la SFP  | El programa anual de auditorías internas presenta una metodología para la selección de las muestras.  |
| Post-contratación | Auditoría interna                       | C10 | Informes de auditoría en inversión física de la SFP  | Los reportes trimestrales de auditoría de SFP contienen los hallazgos más relevantes de las obras públicas auditadas por la SFP.  |
| Post-contratación | Auditoría interna                       | C10 | Informes de auditoría en inversión física de la SFP  | Los reportes trimestrales de auditoría de SFP incluyen un apartado especial de los proyectos de alcance y magnitud relevantes y de los proyectos contratados mediante adjudicación directa o invitación a tres. |
| Post-contratación | Auditoría interna                       | C10 | Informes de auditoría en inversión física de la SFP  | Los reportes trimestrales de auditoría de SFP contrastan el calendario de pagos con los pagos realmente realizados.   |
| Post-contratación | Auditoría interna                       | C11 | Reporte de problemática de la obra pública de la SFP   | N/A   |
| Post-contratación | Auditoría externa                       | C12 | Programa anual de auditorías externas  | El programa anual de auditorías externas presenta una metodología para la selección de las muestras.  |
| Post-contratación | Auditoría externa                       | C13 | Informes de auditoría en inversión física de la ASF  | Los informes de auditoría de la ASF describen los hallazgos de las obras públicas auditadas.  |

| Indicadores de buenas prácticas de la MeTrOP por documento |                    |     |   |   |
|--|--------------------|-----|---|---|
| Fase   | Subfase            | ID  | Documento   | Indicadores   |
| Post-contratación  | Auditoría externa  | C13 | Informes de auditoría en inversión física de la ASF                                       | Los informes de auditoría de la ASF son publicados oportunamente, de tal manera que permiten retroalimentar el proceso presupuestario.  |
| Post-contratación  | Auditoría externa  | C13 | Informes de auditoría en inversión física de la ASF                                       | Los informes de auditoría de la ASF contrastan el calendario de pagos con los pagos realmente realizados.   |
| Post-contratación  | Auditoría externa  | C13 | Informes de auditoría en inversión física de la ASF                                       | La ASF difunde y explica sus reportes de auditoría a través de medios efectivos.  |
| Post-contratación  | Auditoría externa  | C13 | Informes de auditoría en inversión física de la ASF                                       | La ASF opera y elabora sus reportes con total independencia del Poder Ejecutivo.  |
| Post-contratación  | Auditoría externa  | C13 | Informes de auditoría en inversión física de la ASF                                       | La ASF audita la economía, eficiencia y eficacia de los proyectos de infraestructura.   |
| Post-contratación  | Auditoría externa  | C14 | Informes de seguimiento de las observaciones y recomendaciones emitidas por la ASF        | N/A   |
| Post-contratación  | Auditoría externa  | C15 | Reporte de problemática de la obra pública de la ASF                                      | El reporte cuenta con un análisis de la problemática más relevante de las obras públicas auditadas.   |
| Post-contratación  | Evaluación externa | C16 | Programa Anual de Evaluación (SED)  | El Programa Anual de Evaluación abarca una muestra representativa de las obras públicas en función de su valor, complejidad y riesgos, así como indica la metodología utilizada.  |
| Post-contratación  | Evaluación externa | C17 | Evaluación externa (SED)  | Las evaluaciones se publican completas  |
| Post-contratación  | Evaluación externa | C17 | Evaluación externa (SED)  | Las evaluaciones indican los datos de los evaluadores.  |
| Post-contratación  | Evaluación externa | C18 | Informe de lecciones aprendidas de las evaluaciones externas (SED)                        | El informe de lecciones aprendidas recaba las recomendaciones de los proyectos de inversión en infraestructura con la intención de mejorar la gestión gubernamental en materia de obra pública.                                   |
| Post-contratación  | Evaluación ex-post | C19 | Programa Anual de Evaluación SHCP   | La "Relación de Programas y Proyectos de Inversión Sujetos a Evaluación Ex-Post" abarca una muestra representativa de las obras públicas en función de su valor, complejidad y riesgos, así como indica la metodología utilizada. |
| Post-contratación  | Evaluación ex-post | C20 | Evaluación SHCP   | Las evaluaciones incluyen retroalimentación de expertos, académicos o especialistas de la sociedad civil.   |
| Post-contratación  | Evaluación ex-post | C20 | Evaluación SHCP   | Las evaluaciones indican los datos de los evaluadores.  |
| Post-contratación  | Evaluación ex-post | C21 | Reporte sobre el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión | El reporte compara los indicadores de rentabilidad y los plazos de ejecución efectivos contra los previstos originalmente.  |
| Post-contratación  | Evaluación ex-post | C21 | Reporte sobre el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión | El reporte sobre el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión indica las definiciones y metodología de cálculo de los indicadores de seguimiento.  |
| Post-contratación  | Evaluación ex-post | C21 | Reporte sobre el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión | El reporte sobre el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión es para todos los proyectos de más de 50 millones de pesos.  |
| Post-contratación  | Evaluación ex-post | C22 | Informe de lecciones aprendidas SHCP  | El informe de lecciones aprendidas recaba las recomendaciones de los proyectos de inversión en infraestructura, con la intención de mejorar la gestión gubernamental en materia de obra pública.                                  |

## Indicadores de la dimensión de accesibilidad

Se utilizó el siguiente esquema de puntuación para evaluar la accesibilidad de los 64 documentos de la MeTrOP.



## ACCESIBILIDAD

| Número de Criterio | Criterio Marco Normativo  | Posibles calificaciones | Criterio Implementación   | Posibles calificaciones |
|--------------------|---|-------------------------|---|-------------------------|
| <b>1</b>           | Si se obliga a que la información se publique en un sitio web en Internet o en una plataforma.*   | <b>[0,1,2]</b>          | Si la información se publica en un sitio web en Internet o en una plataforma.*  | <b>[0,1,2]</b>          |
| <b>1.1</b>         | Nombre de la plataforma o sitio y su página web:  |                         |   |                         |
| <b>2</b>           | Si se obliga a que la información se encuentre integrada en un solo sitio.  | <b>[0, 0.5, 1]</b>      | Si la información se encuentra integrada en un solo sitio.  | <b>[0, 0.5, 1]</b>      |
| <b>3</b>           | Si se obliga a que se pueda encontrar la información mediante un motor de búsqueda.   | <b>[0, 0.5, 1]</b>      | Si se puede encontrar la información mediante un motor de búsqueda.   | <b>[0, 0.5, 1]</b>      |
| <b>4.1</b>         | Si se obliga a que la información se presente con clasificaciones en función del monto.   | <b>[0, 0.5, 1]</b>      | Si la información se presenta con clasificaciones en función del monto.   | <b>[0, 0.5, 1]</b>      |
| <b>4.2</b>         | Si se obliga a que la información se presente con clasificaciones en función del impacto.   | <b>[0, 0.5, 1]</b>      | Si la información se presenta con clasificaciones en función del impacto.   | <b>[0, 0.5, 1]</b>      |
| <b>4.3</b>         | Si se obliga a que la información se presente con clasificaciones en función del tipo de proyecto.  | <b>[0, 0.5, 1]</b>      | Si la información se presenta con clasificaciones en función del tipo de proyecto.  | <b>[0, 0.5, 1]</b>      |
| <b>4.4</b>         | Si se obliga a que la información se presente con clasificaciones en función del sector.  | <b>[0, 0.5, 1]</b>      | Si la información se presenta con clasificaciones en función del sector.  | <b>[0, 0.5, 1]</b>      |
| <b>4.5</b>         | Si se obliga a que la información se presente con clasificaciones en función de la ubicación geográfica.                                      | <b>[0, 0.5, 1]</b>      | Si la información se presenta con clasificaciones en función de la ubicación geográfica.                                      | <b>[0, 0.5, 1]</b>      |
| <b>5</b>           | Si se obliga a que se pueda tener acceso a la información con cinco clics o menos.  | <b>[0, 0.5, 1]</b>      | Si se puede tener acceso a la información con cinco clics o menos.  | <b>[0, 0.5, 1]</b>      |
| <b>6</b>           | Si se obliga a que la información se presente en formatos pre-establecidos.   | <b>[0, 0.5, 1]</b>      | Si la información se presenta en formatos pre-establecidos.   | <b>[0, 0.5, 1]</b>      |
| <b>7</b>           | Si se obliga a que la información se presente en un formato electrónico que facilite su análisis (Excel, Word o PDF con buscador habilitado). | <b>[0, 0.5, 1]</b>      | Si la información se presenta en un formato electrónico que facilite su análisis (Excel, Word o PDF con buscador habilitado). | <b>[0, 0.5, 1]</b>      |
| <b>8</b>           | Si se obliga a que los datos se presenten en una base de datos descargable.   | <b>[0, 0.5, 1]</b>      | Si los datos se presentan en una base de datos descargable.   | <b>[0, 0.5, 1]</b>      |
| <b>9</b>           | Si se obliga a que estén disponibles todas las versiones públicas y sea posible identificar las modificaciones.                               | <b>[0, 0.5, 1]</b>      | Si están disponibles todas las versiones públicas y es posible identificar las modificaciones.                                | <b>[0, 0.5, 1]</b>      |
| <b>10</b>          | Calificación del Marco Normativo de la accesibilidad del documento  | <b>[0 - 1]</b>          | Calificación del Marco Normativo de la accesibilidad del documento  | <b>[0 - 1]</b>          |

\* En particular para este criterio de accesibilidad, se da un puntaje de 2 (dos) al hecho de que la información se encontrara en una plataforma, definida por las siguientes características: 1) información presentada con diferentes categorías, 2) motor de búsqueda, y 3) posibilidad de cruzar datos de diferentes bases.

**ANEXO 5: CALIFICACIONES  
POR DOCUMENTO**

| Fase             | Subfase                        | ID Doc | Documento   | Disponibilidad Marco Normativo | Disponibilidad Implementación | Buenas Prácticas Marco Normativo | Buenas Prácticas Implementación | Accesibilidad Marco Normativo | Accesibilidad Implementación | Calificación global |
|------------------|--------------------------------|--------|---|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|------------------------------|---------------------|
| Pre-contratación | Diagnóstico                    | A1     | Diagnóstico del Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)  | 5.0                            | 10.0                          | 0.0                              | 2.5                             | 0.8                           | 2.3                          | 3.4                 |
| Pre-contratación | Diagnóstico                    | A2     | Diagnóstico de los Programas Regionales de Desarrollo (PRD)   | 5.0                            | 10.0                          | 0.0                              | 1.7                             | 0.8                           | 3.1                          | 3.4                 |
| Pre-contratación | Diagnóstico                    | A3     | Diagnóstico de los MDP de cada Secretaría   | 0.0                            | 0.0                           | 1.7                              | 0.0                             | 0.0                           | 0.0                          | 0.3                 |
| Pre-contratación | Evaluación ex-ante             | A4     | Análisis de factibilidad económica  | 10.0                           | 9.4                           | 2.5                              | 5.0                             | 0.8                           | 5.4                          | 5.5                 |
| Pre-contratación | Evaluación ex-ante             | A5     | Análisis de factibilidad técnica  | 5.0                            | 7.5                           | 5.0                              | 0.0                             | 0.8                           | 5.4                          | 3.9                 |
| Pre-contratación | Evaluación ex-ante             | A6     | Análisis de factibilidad legal  | 5.0                            | 7.6                           | 0.0                              | 0.0                             | 0.8                           | 5.4                          | 3.1                 |
| Pre-contratación | Evaluación ex-ante             | A7     | Análisis de factibilidad ambiental  | 5.0                            | 7.6                           | 5.0                              | 0.0                             | 0.8                           | 5.4                          | 4.0                 |
| Pre-contratación | Evaluación ex-ante             | A8     | Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de Transparencia presupuestaria   | 10.0                           | 10.0                          | 1.7                              | 1.7                             | 8.1                           | 9.2                          | 6.8                 |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación   | A9     | Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)  | 10.0                           | 10.0                          | 2.5                              | 6.3                             | 0.8                           | 2.3                          | 5.3                 |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación   | A10    | Programas Regionales de Desarrollo (PRD)  | 10.0                           | 10.0                          | 3.3                              | 3.3                             | 0.8                           | 3.1                          | 5.1                 |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación   | A11    | MDP de cada Secretaría  | 0.0                            | 0.0                           | 3.3                              | 0.0                             | 0.0                           | 0.0                          | 0.6                 |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación   | A12    | Informe de selección de proyectos de inversión propuestos (PEEF)  | 10.0                           | 10.0                          | 1.7                              | 5.5                             | 4.6                           | 8.5                          | 6.7                 |
| Pre-contratación | Planeación y presupuestación   | A13    | Informe de selección de proyectos de inversión aprobados (PEF)  | 10.0                           | 10.0                          | 1.7                              | 5.5                             | 4.6                           | 8.5                          | 6.7                 |
| Pre-contratación | Requisitos de integridad       | A14    | Registro de certificación para funcionarios en temas de integridad  | 5.0                            | 4.2                           | NA                               | NA                              | 0.8                           | 1.5                          | 2.9                 |
| Pre-contratación | Requisitos de integridad       | A15    | Declaración de intereses privados de funcionarios encargados de los procesos de obra pública y declaraciones de integridad de proveedores | 0.0                            | 0.0                           | 0.0                              | 0.0                             | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                 |
| Pre-contratación | Requisitos de integridad       | A16    | Organigrama oficial de los proyectos  | 5.0                            | 5.0                           | NA                               | NA                              | 1.5                           | 3.1                          | 3.7                 |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A17    | Investigación de mercado  | 0.0                            | 0.3                           | 0.0                              | 0.0                             | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                 |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A18    | Guía para la selección de procedimientos de contratación  | 5.0                            | 10.0                          | 3.3                              | 5.0                             | 3.1                           | 6.9                          | 5.6                 |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A19    | Registro Único de Contratistas para la Administración Pública Federal (RUC)   | 10.0                           | 10.0                          | 1.7                              | 1.7                             | 1.5                           | 4.6                          | 4.9                 |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A20    | Programa Anual de Obra Pública  | 10.0                           | 10.0                          | 2.5                              | 0.0                             | 1.9                           | 6.5                          | 5.2                 |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A21    | Escrito con justificación para la excepción a la licitación pública   | 10.0                           | 0.3                           | 5.0                              | 5.0                             | 0.8                           | 5.4                          | 4.4                 |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A22    | Dictámenes de excepción a la licitación pública   | 0.0                            | 0.0                           | 2.0                              | 0.0                             | 0.0                           | 0.0                          | 0.3                 |
| Pre-contratación | Preparación de la contratación | A23    | Informe mensual de excepciones a la licitación pública  | 0.0                            | 0.0                           | 0.0                              | 0.0                             | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                 |
| Contratación     | Convocatorias                  | B1     | Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres   | 10.0                           | 9.8                           | 7.1                              | 6.8                             | 3.8                           | 6.9                          | 7.4                 |
| Contratación     | Convocatorias                  | B2     | Solicitud de proposición de las adjudicaciones directas   | 0.0                            | 1.3                           | 0.0                              | 1.3                             | 0.0                           | 5.0                          | 1.3                 |

| Fase              | Subfase                                 | ID Doc | Documento  | Disponibilidad Marco Normativo | Disponibilidad Implementación | Buenas Prácticas Marco Normativo | Buenas Prácticas Implementación | Accesibilidad Marco Normativo | Accesibilidad Implementación | Calificación global |
|-------------------|---|--------|--|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|------------------------------|---------------------|
| Contratación      | Convocatorias                           | B3     | Bases de contratación de las adjudicaciones directas   | 0.0                            | 2.3                           | 0.0                              | 2.8                             | 0.0                           | 6.5                          | 2.0                 |
| Contratación      | Convocatorias                           | B4     | Actas de juntas de aclaraciones  | 10.0                           | 2.1                           | 5.0                              | 2.1                             | 3.8                           | 6.2                          | 4.9                 |
| Contratación      | Evaluación y análisis de proposiciones  | B5     | Acta de apertura de proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a tres               | 10.0                           | 9.7                           | 10.0                             | 9.7                             | 3.8                           | 6.5                          | 8.3                 |
| Contratación      | Evaluación y análisis de proposiciones  | B6     | Acta de apertura de proposiciones de adjudicaciones directas                                   | 10.0                           | 1.1                           | 0.0                              | 1.1                             | 3.1                           | 6.5                          | 3.6                 |
| Contratación      | Evaluación y análisis de proposiciones  | B7     | Proposiciones de licitaciones públicas e invitaciones a tres                                   | 0.0                            | 0.0                           | 5.0                              | 0.0                             | 0.0                           | 0.0                          | 0.8                 |
| Contratación      | Evaluación y análisis de proposiciones  | B8     | Proposiciones/cotizaciones de adjudicaciones directas  | 10.0                           | 0.3                           | 5.0                              | 0.1                             | 2.3                           | 5.0                          | 3.8                 |
| Contratación      | Fallo                                   | B9     | Acta de fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres                                   | 10.0                           | 8.7                           | 3.8                              | 5.7                             | 3.8                           | 6.5                          | 6.4                 |
| Contratación      | Fallo                                   | B10    | Fallo de licitaciones públicas e invitaciones a tres   | 10.0                           | 4.0                           | 7.5                              | 4.1                             | 3.8                           | 6.5                          | 6.0                 |
| Contratación      | Fallo                                   | B11    | Acta de fallo de las adjudicaciones directas   | 10.0                           | 2.1                           | 0.0                              | 1.4                             | 3.8                           | 6.5                          | 4.0                 |
| Contratación      | Fallo                                   | B12    | Testimonio del Testigo Social  | 10.0                           | 7.6                           | 3.3                              | 0.0                             | 3.8                           | 6.5                          | 5.2                 |
| Contratación      | Impugnación de fallos                   | B13    | Guía sobre impugnaciones   | 0.0                            | 10.0                          | 0.0                              | 2.5                             | 0.0                           | 8.8                          | 3.5                 |
| Contratación      | Impugnación de fallos                   | B14    | Registro de impugnaciones presentadas  | 5.0                            | 0.0                           | NA                               | NA                              | 3.1                           | 0.0                          | 2.0                 |
| Contratación      | Retroalimentación de la contratación    | B15    | Informe general de la SFP de los procedimientos de contratación                                | 5.0                            | 10.0                          | 0.0                              | 1.0                             | 0.0                           | 7.5                          | 3.9                 |
| Contratación      | Retroalimentación de la contratación    | B16    | Encuesta de opinión anual sobre los procedimientos de contratación                             | 0.0                            | 10.0                          | 0.0                              | 10.0                            | 0.0                           | 5.6                          | 4.3                 |
| Contratación      | Contratos                               | B17    | Contrato de licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres                           | 10.0                           | 0.1                           | 10.0                             | 0.1                             | 3.1                           | 5.8                          | 4.8                 |
| Contratación      | Contratos                               | B18    | Contrato de procedimientos de adjudicaciones directas  | 0.0                            | 0.0                           | 8.3                              | 1.1                             | 0.0                           | 0.0                          | 1.6                 |
| Contratación      | Contratos                               | B19    | Información básica de los contratos  | 10.0                           | 9.7                           | 5.0                              | 5.3                             | 4.6                           | 8.5                          | 7.2                 |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C1     | Convenio modificadorio de procedimiento competitivo  | 10.0                           | 0.0                           | 6.3                              | 0.0                             | 1.5                           | 0.0                          | 3.0                 |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C2     | Convenio modificadorio de adjudicación directa   | 0.0                            | 5.2                           | 6.3                              | 3.4                             | 0.0                           | 5.8                          | 3.4                 |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C3     | Datos básicos de convenios modificadorios  | 10.0                           | 4.7                           | 6.7                              | 3.1                             | 4.6                           | 3.1                          | 5.4                 |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C4     | Informe de convenios modificadorios sobre cambios relevantes                                   | 0.0                            | 0.0                           | 5.0                              | 0.0                             | 0.0                           | 0.0                          | 0.8                 |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C5     | Reporte de supervisión de las visitas físicas (SFP)  | 0.0                            | 0.0                           | 0.0                              | 0.0                             | 0.0                           | 0.0                          | 0.0                 |
| Post-contratación | Administración y ejecución del contrato | C6     | Informe de avance físico y financiero de los proyectos de inversión (ejecución presupuestaria) | 5.0                            | 10.0                          | 0.0                              | 1.3                             | 3.5                           | 8.5                          | 4.7                 |



# **ANEXO 6: JUSTIFICACIONES GENERALES POR DOCUMENTO**

# DIAGNÓSTICO

**ID DOC: A1**

**DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (2014-2018)**

**CALIFICACIÓN GLOBAL**

**3.4**

Cumple parcialmente. No existe un documento de diagnóstico de las necesidades nacionales de infraestructura. El PNI 2014-2018 es un documento de planeación nacional que contiene una justificación de los proyectos que propone con algunos elementos de diagnóstico. El PNI 2014-2018, con su diagnóstico, se publica conforme a la normatividad y cuenta con un análisis de las necesidades de corto y mediano plazo, pero no está obligado a contar con perspectiva de más de seis años, ni toma en cuenta evaluaciones a la infraestructura existente. Es revisado

por el Poder Legislativo lo que le acerca a las buenas prácticas por ser un cuerpo independiente del Ejecutivo, pero no cuenta con la capacidad técnica necesaria para que sea un diagnóstico objetivo. Además, no aborda las necesidades de infraestructura de todos los sectores: deja fuera el sector de la educación, el gubernamental, el desarrollo rural, la defensa y la marina. A pesar de no tener obligaciones de accesibilidad en la normatividad, está disponible de forma relativamente sencilla en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

**ID DOC: A5**

**ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD TÉCNICA**

**CALIFICACIÓN GLOBAL**

**3.4**

Cumple parcialmente. No existe un documento de diagnóstico de las necesidades regionales de infraestructura. Los Programas Regionales de Desarrollo (PRD) son documentos de planeación que tienen algunos elementos de diagnóstico. Se publican con apego a la normatividad y cuentan con análisis de corto y mediano plazo, pero no están obligados a contar con perspectiva de más de seis años, ni toman

en cuenta evaluaciones a la infraestructura existente. Los diagnósticos de los PRDs no se obtienen por medio de un análisis técnico independiente (aunque existe una consulta a la sociedad civil para su elaboración). A pesar de no tener obligaciones de accesibilidad en la normatividad, están todos disponibles de forma relativamente sencilla en la página web de la Sedatu.

**ID DOC: A3**

**DIAGNÓSTICO DE LOS MDP DE CADA SECRETARÍA**

**CALIFICACIÓN GLOBAL**

**0.3**

No cumple. Los Mecanismos de Planeación existen de acuerdo con los *Lineamientos para la determinación de la información que deberá contener el mecanismo de planeación*

*de programas y proyectos de inversión*. Sin embargo no se obliga su publicación y, en la práctica, efectivamente, no son publicados.

# EVALUACIÓN EX-ANTE

## ID DOC: A4

### ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD ECONÓMICA

CALIFICACIÓN GLOBAL  
**5.5**

Cumple parcialmente. La normatividad obliga la publicación de los estudios de factibilidad económica, que pueden ser un Análisis de Costo-beneficio, un Análisis de Costo-beneficio Simplificado, un Análisis de Costo Eficiencia o un Análisis de Costo Eficiencia Simplificado (Art. 109 de la LFPRH y L.27 de los Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión). Los estudios de factibilidad económica se publican en 94 por ciento de los casos de proyectos de inversión de más de 100 millones de pesos. Los Análisis Costo-beneficio (ACBs) de los proyectos de más de 100 millones de pesos cuentan con un diagnóstico técnico de las necesidades, pero no es independiente ya que los estudios son realizados por

las dependencias encargadas del proyecto de inversión. 84 por ciento de los ACBs para proyectos de más de 100 millones cuentan con un análisis de corto, mediano y largo plazo y 74 por ciento también cuentan con indicadores, a pesar de que la norma no obliga a que los ACB cuenten con estas características. Sin embargo, la normatividad no incluye que existan estudios independientes para valorar proyectos (estilo business case) y tampoco se encontraron publicados en la práctica. Finalmente, los ACBs publicados en la Plataforma de Transparencia Presupuestaria pueden buscarse por tipo de proyecto, sector o ubicación geográfica y con un motor de búsqueda. Estos elementos de accesibilidad no se encuentran estipulados en la normatividad.

## ID DOC: A5

### ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD TÉCNICA

CALIFICACIÓN GLOBAL  
**3.9**

Cumple parcialmente. No se publican las factibilidades técnicas, pero en 75 por ciento de los proyectos de más de 100 millones de pesos se encontraron sus principales conclusiones dentro de los ACBs. La normatividad establece la obligación de publicar las principales conclusiones de factibilidad técnica (Art. 109 de la LFPRH, L.27 de los Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión y L.3 de los Lineamientos para el registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión). Por otra parte, la normatividad establece que se debe generar un dictamen sobre la factibilidad técnica para

algunos proyectos (largo plazo, infraestructura energética, hidráulica por más de 150 millones y de transporte por más de 500 millones), pero los criterios de selección no abarcan a todos los proyectos de magnitud y alcance relevante, ni se asegura la independencia de los expertos encargados de realizar el dictamen. En la práctica dichos dictámenes no son públicos. Finalmente, las principales conclusiones de las factibilidades técnicas se publican en la Plataforma de Transparencia Presupuestaria y pueden buscarse por tipo de proyecto, sector o ubicación geográfica o con un motor de búsqueda. Estos elementos de accesibilidad no se encuentran estipulados en la normatividad.

## ID DOC: A6

### ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD LEGAL

CALIFICACIÓN GLOBAL  
**3.1**

Cumple parcialmente. No se publican las factibilidades legales, pero en 76 por ciento de los proyectos de más de 100 millones de pesos se encontraron sus principales conclusiones dentro de los ACBs. La normatividad establece la obligación de publicar las principales conclusiones de factibilidad legal (Art. 109 de la LFPRH, L.27 de los Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión y L.3 de los Lineamientos para el registro en la Cartera de Programas

y Proyectos de Inversión). Las principales conclusiones de las factibilidades legales se publican en la Plataforma de Transparencia Presupuestaria y pueden buscarse por tipo de proyecto, sector o ubicación geográfica o con un motor de búsqueda. Estos elementos de accesibilidad no se encuentran estipulados en la normatividad. Finalmente, no se publica una validación externa e independiente de los análisis de factibilidad legal. La normatividad no obliga que dichos dictámenes existan y tampoco se encontraron publicados.

**ID DOC: A7****ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD AMBIENTAL****CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**4.0**

Cumple parcialmente. No se publican las factibilidades ambientales, pero en 76 por ciento de los proyectos de más de 100 millones de pesos se encontraron sus principales conclusiones dentro de los ACBs. La normatividad establece la obligación de publicar las principales conclusiones de factibilidad ambiental (Art. 109 de la LFPRH, L.27 de los Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión y L.3 de los Lineamientos para el registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión). Por otra parte, la normatividad establece que se debe generar un dictamen sobre la factibilidad ambiental para algunos proyectos

(largo plazo, infraestructura energética, hidráulica por más de 150 millones y de transporte por más de 500 millones), pero los criterios de selección no abarcan a todos los proyectos de magnitud y alcance relevante, ni se asegura la independencia de los expertos encargados de realizar el dictamen. En la práctica dichos dictámenes no son públicos. Finalmente, las principales conclusiones de las factibilidades ambientales se publican en la Plataforma de Transparencia Presupuestaria y cuentan con categorías por tipo de proyecto, sector y ubicación geográfico y con un motor de búsqueda. Estos elementos de accesibilidad no se encuentran estipulados en la normatividad.

**ID DOC: A8****CARTERA DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA****CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**6.8**

Cumple parcialmente. La Cartera de Programas y Proyectos de Inversión se publica en distintos sitios. Uno es la Plataforma de Obra Pública Abierta que se encuentra en la Plataforma de Transparencia Presupuestaria y en datos.gob.mx, que está pensada para difundir la información al público en general pero que sólo contiene los datos de los programas y proyectos de inversión que cuentan con presupuesto aprobado para el año fiscal en curso ([http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Obra\\_Publica\\_Abierta](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Obra_Publica_Abierta) y <http://catalogo.datos.gob.mx/dataset/obra-publica-abierta-2015>). Otro sitio es una interfase en línea que muestra algunos datos del Sistema para el Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP), el cual es para uso interno de SHCP y de las dependencias y, por lo tanto, es mucho menos accesible ([http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sistema\\_cartera\\_inversion/](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sistema_cartera_inversion/)).

La normatividad exige la publicación de los datos de la Cartera de inversión en el artículo 109 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La Cartera de inversión debe contar con datos básicos de los proyectos y cumple con la mayoría de ellos en

la práctica. Sin embargo, una limitación del registro es que sólo aplica a los proyectos federales, por lo que no funciona como una plataforma tecnológica con información sobre la estrategia de inversión a nivel regional, estatal y local. Además de esto, cuenta con indicadores de socio rentabilidad, pero no se presentan de modo que se puedan rankear los proyectos. Finalmente, la Plataforma de Obra Pública Abierta tiene información de los proyectos de inversión identificada con categorías por tipo de proyecto, sector, monto y ubicación georreferenciada, además de contar con un motor de búsqueda, formatos pre-establecidos, estar integrada en un solo sitio y poderse descargar como base de datos en formato csv en cinco clics o menos. Lamentablemente no es posible identificar las versiones anteriores de la base. Asimismo, el Decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos indica que la información de la Cartera debe ser accesible en línea, y puede ser usada, reutilizada y redistribuida, por cualquier interesado, en un formato que pueda ser procesado por equipos electrónicos de manera automática, y que conserve en el tiempo las versiones relevantes para su uso público.

# PLANEACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

**ID DOC: A9**

**PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (2014-2018)**

**CALIFICACIÓN GLOBAL**

**5.3**

Cumple parcialmente. El Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 (PNI) se publica con apego a la normatividad (Ley de Planeación y Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018), pero la propia normativa no permite asegurar que se publicarán Planes de Infraestructura en los siguientes sexenios. El PNI 2014-2018 cuenta con análisis de corto y mediano plazo, pero no está obligado por la normatividad a contar con perspectiva de más de

seis años y sus indicadores no son consistentes entre el diagnóstico y la medición del avance. Además, aunque hace referencia a los trabajos de construcción y mantenimiento de infraestructura, no establece los montos de gasto para estas diferentes formas de inversión. El PNI 2014-2018 se encuentra de forma sencilla en el DOF y se presenta en un formato electrónico que facilita su análisis (PDF con buscador habilitado). Estos elementos de accesibilidad no se encuentran estipulados en la normatividad.

**ID DOC: A10**

**PLANES REGIONALES DE DESARROLLO (PRD)**

**CALIFICACIÓN GLOBAL**

**5.1**

Cumple parcialmente. Los Programas Regionales de Desarrollo (PRD) se publican con apego a la normatividad. Sin embargo, no están obligados por la normatividad a contar con perspectiva de corto, mediano y largo plazo y, en la práctica, no cuentan con dicho análisis. Además, aunque hacen referencia a los trabajos de construcción y mantenimiento de infraestructura, no

establecen los montos de gasto para estas diferentes formas de inversión. Los PRD están todos disponibles de forma relativamente sencilla en la página de internet de Sedatu y se presentan en un formato electrónico que facilita su análisis (PDF con buscador habilitado). Estos elementos de accesibilidad no se encuentran estipulados en la normatividad.

**ID DOC: A11**

**MDP DE CADA SECRETARÍA**

**CALIFICACIÓN GLOBAL**

**0.6**

Cumple parcialmente. Los Programas Regionales de Desarrollo (PRD) se publican con apego a la normatividad. Sin embargo, no están obligados por la normatividad a contar con perspectiva de corto, mediano y largo plazo y, en la práctica, no cuentan con dicho análisis. Además, aunque hacen referencia a los trabajos de construcción y mantenimiento de infraestructura, no

establecen los montos de gasto para estas diferentes formas de inversión. Los PRD están todos disponibles de forma relativamente sencilla en la página de internet de Sedatu y se presentan en un formato electrónico que facilita su análisis (PDF con buscador habilitado). Estos elementos de accesibilidad no se encuentran estipulados en la normatividad.

**ID DOC: A12****INFORME DE SELECCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PROPUESTOS (PPEF)****CALIFICACIÓN GLOBAL****6.7**

Cumple parcialmente. Se publica la lista de los proyectos de inversión propuestos para su aprobación en la Cámara de Diputados y esto obedece a una obligación legal (LFPRH). Se publican listas de los proyectos por ejecutor en la página web de la SHCP (Tomo de inversiones del PPEF) en formato electrónico PDF ([http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/html/tomo\\_vii.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/html/tomo_vii.html) y <http://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF/TomoVIII>). También se publica un apartado de la Cartera de Inversión que incluye los proyectos con ciertos datos en formato excel dentro de los Analíticos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que está disponible para los años 2005, 2006, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016. En el caso del PPEF 2016 también se publica una base de datos con el Tomo de inversiones en la Plataforma de Transparencia Presupuestaria, en el apartado de Obra Pública Abierta, y en [datos.gob.mx](http://datos.gob.mx) (<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/ProyectodePresupuesto.aspx>).

Sin embargo, no se obliga la publicación de un informe que explique y justifique la selección de proyectos de inversión que serán sometidos al proceso de aprobación presupuestaria para recibir recursos públicos, ni se contempla el uso de un sistema de puntos al que el público tenga acceso para elegirlos. En la práctica tampoco se encontró implementada esta buena práctica. Tampoco se estipula que se indiquen las fuentes de financiamiento distintas a las de carácter federal, pero en la práctica sí se detalla el flujo de recursos para los proyectos en cada uno de los años fiscales y se especifica si son de origen fiscal o propio. También aparecen algunos datos de identificación de los proyectos como nombre, descripción, clave de

cartera, tipo de proyecto, monto asignado, entidad federativa, duración del proyecto y Ramo. Finalmente, en términos de accesibilidad, la base de datos en excel del tomo de inversiones del PPEF 2016 es descargable en menos de cinco clics, los proyectos de inversión se identifican con categorías por tipo de proyecto, sector, monto y entidad federativa, además de contar con un motor de búsqueda que permite localizar los proyectos dentro de la base. Se siguen formatos pre-establecidos y la información del total de los programas y proyectos de inversión está integrada en una sola hoja de excel manipulable. Asimismo, el Decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos indica que la información de la Cartera de Inversión debe ser accesible en línea, y puede ser usada, reutilizada y redistribuida, por cualquier interesado, en un formato que pueda ser procesado por equipos electrónicos de manera automática, y que conserve en el tiempo las versiones relevantes para su uso público. Sin embargo, para los tomos de inversiones del PPEF de años previos, en los Analíticos del PPEF, no aparece la duración de los proyectos. Asimismo, aunque los Analíticos del PPEF se pueden descargar como bases de datos en formato excel, la hoja de excel se encuentra bloqueada y no es completamente manipulable. La información no se encuentra completamente integrada en un solo sitio, pues los Analíticos de 2007, 2008 y 2011 no están disponibles, de modo que en estos casos la información de los programas y proyectos de inversión sólo lo está en PDF y por ejecutor. Las listas de proyectos por ejecutor en la página web de la SHCP se publica en formato en PDF, pero se requieren más de 100 clics para tener la lista íntegra, pues cada ente de carácter federal tiene la propia.

**ID DOC: A13****INFORME DE SELECCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN APROBADOS (PEF)**

CALIFICACIÓN GLOBAL

**6.7**

Cumple parcialmente. La lista de proyectos de inversión que cuentan con recursos aprobados se publica en el Tomo VII del Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo con lo estipulado en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 42, fracción III, inciso VI), el cual indica que "La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán publicarse en el Diario Oficial a más tardar 20 días naturales después de aprobados". Asimismo, en la sección de Obra Pública Abierta de la Plataforma de Transparencia Presupuestaria y en datos.gob.mx se encuentra disponible en excel el tomo VII del PEF que contiene los programas y proyectos de inversión con recursos aprobados (consultada el 3 de noviembre de 2015). Sin embargo, la legislación no estipula la obligación de publicar un informe que explique y justifique la selección de proyectos de inversión con recursos aprobados, ni de utilizar un sistema de puntos para valorarlos. El art. 74 de la CPEUM indica que la Cámara de Diputados debe aprobar el PEF a partir de un examen y una discusión, sin embargo, no existe obligación de publicar los razonamientos de dicha examinación. Se estipula que se deben indicar las fuentes de los recursos para financiar nuevos programas y proyectos, pero no se pide que la información se desagregue por

programa y proyecto de inversión. En la práctica, la base de datos del tomo VII del PEF indica el flujo de recursos para los proyectos en cada uno de los años fiscales y establece si los recursos son de origen fiscal o propio. También aparecen algunos datos de identificación de los proyectos como nombre, descripción, clave de cartera, tipo de proyecto, monto asignado, entidad federativa, duración del proyecto y Ramo. Finalmente, en términos de accesibilidad, la base de datos en excel del tomo VII del PEF es descargable en menos de cinco clics, los proyectos de inversión se identifican con categorías por tipo de proyecto, sector, monto y entidad federativa, además de contar con un motor de búsqueda que permite localizar los proyectos dentro de la base. Se siguen formatos pre-establecidos y la información del total de los programas y proyectos de inversión está integrada en una sola hoja de excel manipulable. Asimismo, el Decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos indica que la información de la Cartera de Inversión debe ser accesible en línea, y puede ser usada, reutilizada y redistribuida, por cualquier interesado, en un formato que pueda ser procesado por equipos electrónicos de manera automática, y que conserve en el tiempo las versiones relevantes para su uso público.

## REQUISITOS DE INTEGRIDAD

**ID DOC: A14****REGISTRO DE CERTIFICACIÓN PARA FUNCIONARIOS EN TEMAS DE INTEGRIDAD**

CALIFICACIÓN GLOBAL

**2.9**

Cumple parcialmente. El marco normativo no prevé la existencia de un sistema de certificación de la integridad de los funcionarios públicos, pero establece la publicación de indicadores relacionados con el Código de Conducta (Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, L.5). En la práctica, efectivamente, se publican los códigos de conducta en las páginas de internet de diversas Secretarías de Estado y algunas cuentan con resultados de evaluaciones a dichos códigos (5 de 12 Secretarías revisadas). Sin embargo, las evaluaciones encontradas

contienen únicamente datos sobre la percepción de los funcionarios con respecto a ciertos valores de integridad y sobre su conocimiento del Código de conducta. Así, los esfuerzos existentes por asegurar la integridad de los funcionarios no pueden catalogarse como un sistema de certificación estructurado. Además, las evaluaciones al Código de Conducta se encontraron dispersas en diferentes páginas web, no tienen formatos estandarizados y no cuentan con categorías para identificar cuál es la información más relevante, lo cual impacta negativamente su accesibilidad. En la normatividad no se hace referencia a elementos de accesibilidad, salvo su publicación en internet.

**ID DOC: A15****DECLARACIÓN DE INTERESES PRIVADOS DE FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE LOS PROCESOS DE OBRA PÚBLICA Y DECLARACIONES DE INTEGRIDAD DE PROVEEDORES****CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**0**

No cumple. El marco normativo no contempla la existencia de las Declaraciones de intereses de los servidores públicos encargados de los procesos de obra pública. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla que los servidores públicos deben abstenerse de sus funciones cuando existan intereses en conflicto (artículo 8, fracción XII). Sin embargo, en ningún momento se plantea la obligación de contar con

una Declaración de intereses privados, ni con una validación de las mismas. Por otra parte, la LOPSRM en su artículo 31 indica que las Convocatorias de licitación pública deben exigir a los solicitantes que presenten una Declaración de integridad. Sin embargo, este documento no tiene que ser publicado. En la práctica no se encontraron Declaraciones de intereses de los funcionarios encargados de los procesos de obra pública, ni Declaraciones de integridad de proveedores.

**ID DOC: A16****ORGANIGRAMA OFICIAL DE LOS PROYECTOS****CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**3.7**

Cumple parcialmente. La legislación no prevé la obligación de publicar un organigrama de cada proyecto. Sin embargo, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas estipula la obligación de publicar diagramas de flujo con las responsabilidades de distintos funcionarios y cargos para cada parte del proceso de los proyectos de inversión (contratación, ejecución y evaluación). Tanto el Manual como los diagramas se publican e incluyen responsabilidades para los diferentes procesos de la contratación de Obra

Pública. Sin embargo, al asignar actividades se refiere genéricamente a las "áreas responsables", sin indicar un puesto concreto. Se encuentra disponible en la página de la SFP: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/sracp/uncp/maagmopsrm.html>

Los documentos están unificados en un solo sitio y se presentan en un formato electrónico que facilita su análisis (PDF con buscador habilitado). Estos elementos de accesibilidad no se encuentran estipulados en la normatividad.

## PREPARACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

**ID DOC: A17****INVESTIGACIÓN DE MERCADO****CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**0**

No cumple. La Investigación de mercado es un requisito para emprender cualquier procedimiento de contratación, pero no es un requisito que sea pública. Las Investigaciones de mercado se regulan en el RLOPSRM (art. 13, 15, 71, 73 y 74) y en las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas (POBALINes) de cada dependencia o entidad, pero no se abordan cuestiones relacionadas con su transparencia, pues se consideran documentos internos. En la práctica, únicamente 2.63 por ciento de los adjudicaciones directas de más de 30 millones publican un resumen de la investigación de mercado en CompraNet y ninguna de las licitaciones e invitaciones a tres de más de 100 millones lo hace.

Además, el resumen es sumamente breve y sólo describe el nombre de las empresas que fueron consultadas para la investigación sin detallar un desglose de cada uno de los conceptos que fueron contratados. Tampoco se publica un formulario para solicitar información de los proveedores que sea complementario al estudio de mercado. De acuerdo al Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, las Investigaciones de mercado para verificar la existencia y costo de materiales, maquinaria, mano de obra y equipo son las únicas encuestas o cuestionarios existentes para recabar información sobre las diferentes industrias que pueden proveer servicios o bienes para el Estado.

**ID DOC: A18****GUÍA PARA LA SELECCIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN****CALIFICACIÓN GLOBAL  
5.6**

Cumple parcialmente. No se publica una guía exclusiva para la selección de procedimientos de contratación, pero sí se publica el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas en el Diario Oficial de la Federación, conforme al art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al art.8 de la LOPSRM, y a los art.1, 6 y 34, f. XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Este Manual no es exclusivo de los procedimientos de contratación, sino que abarca diversos procesos desde la planeación de la obra pública hasta la terminación del contrato. Además, este Manual indica una relación entre el valor de los contratos y los procedimientos de contratación elegidos. A pesar de esto, no promueve proporcionalidad entre el valor y los riesgos asociados al proyecto. De hecho, los riesgos no se mencionan como criterio para definir el método

de contratación. Por otra parte, el Manual cumple con una buena práctica al establecer la obligación de incluir en las convocatorias de licitación pública los criterios de evaluación de propuestas, de acuerdo con el artículo 31 fracción XXII de la LOPSRM, el cual indica que las convocatorias deberán contener "Criterios claros y detallados para la evaluación de las proposiciones y la adjudicación de los contratos." Sin embargo, el Manual no especifica que se establezcan tiempos razonables para la presentación de propuestas de acuerdo con los diferentes tipos de contratación y de obra. Finalmente, el Manual cuenta con categorías por sector y ubicación geográfica, un motor de búsqueda, formatos pre-establecidos, está integrado en un solo sitio y están disponibles todas sus versiones públicas, lo que hace posible identificar sus modificaciones. Estos elementos de accesibilidad no se encuentran estipulados en la normatividad.

**ID DOC: A19****REGISTRO ÚNICO DE CONTRATISTAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (RUC)****CALIFICACIÓN GLOBAL  
4.9**

Cumple parcialmente. Es posible descargar el Registro Único de Proveedores y Contratistas (RUPC) de la página de CompraNet (<https://sites.google.com/site/cnetrupc/rupc>), tal como está estipulado en la normatividad (artículo 74 Bis de la LOPSRM). Este Registro incluye a contratistas que ya han tenido contratos con cualquier instancia de gobierno, pero es voluntario, por lo que no cuenta con información de todos los proveedores. No constituye un padrón de de proveedores confiables o acreditados dado que no provee evidencia de la identidad de los principales actores, ni su dirección física u otros datos que permitan autenticar su existencia y unicidad. Por otra parte, se publica una lista de proveedores sancionados, pero sin evidencia documental satisfactoria de la identidad de los principales actores de la empresa, socios, directivos y representante legal, ni su dirección física u otros datos

básicos ([http://www01.funcionpublica.gob.mx:8080/SanFicTec/jsp/Ficha\\_Tecnica/SancionadosN.htm](http://www01.funcionpublica.gob.mx:8080/SanFicTec/jsp/Ficha_Tecnica/SancionadosN.htm)). Esto es consecuente con una obligación legal (LOPSRM, art. 74). Asimismo, el Registro Único de Proveedores y Contratistas no permite rankearlos con un puntaje estandarizado que sirva para comparar su desempeño en el tiempo y entre contratistas, ni existe una obligación legal de contar con dicho puntaje. Finalmente, la base del RUPC es descargable en excel (a diferencia de la base sobre proveedores sancionados), se encuentra en menos de cinco clics desde la página de CompraNet, cuenta con formatos pre-establecidos y motor de búsqueda, pero no se considera una fuente unificada porque no incluye a todos los proveedores y contratistas potenciales. La normatividad sólo obliga la publicación, sin consideraciones de accesibilidad.

**ID DOC: A20****PROGRAMA ANUAL DE OBRA PÚBLICA****CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**5.2**

Cumple parcialmente. Se publica una base de datos con la información del Programa Anual de Obras Públicas (PAOP) en CompraNet (<https://sites.google.com/site/cnetpaaasop/>). Sin embargo, la base no contiene la lista definitiva de obras a contratar dado que puede ser modificada mensualmente. En el sitio de inteligencia de mercados, se encuentran disponibles los conceptos que se planearon contratar de forma mensual. Sin embargo, la información está disponible sólo desde enero 2011 hasta noviembre 2014, de modo que no se despliega información mensual para el año 2015. Además no es posible observar su alineación con las metas nacionales. Esto es consistente con lo encontrado en la legislación. Es obligatorio que se publique el PAOP (LOPSRM, artículo 22) y también se

estipula que debe alinearse con las estrategias en materia de infraestructura, así como con otros proyectos, pero no se estipula que se publique o que se haga constar mediante un informe publicable de qué manera se alinea el Programa Anual de Obra Pública con las estrategias nacionales. Tampoco se obliga a que el Plan Anual sea definitivo, ya que el marco normativo acepta los cambios mensuales que se observan en la práctica. Finalmente, el PAOP es una base de datos descargable en Excel, su información se encuentra identificada con categorías por monto, sector y ubicación geográfica, en formatos pre-establecidos que facilitan su análisis y está integrada en un solo sitio. Estos elementos de accesibilidad no se encuentran estipulados en la normatividad.

**ID DOC: A21****ESCRITO CON JUSTIFICACIÓN PARA LA EXCEPCIÓN A LA LICITACIÓN PÚBLICA****CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**4.4**

Cumple parcialmente. El Escrito con justificación para la excepción a la licitación pública sólo se encontró publicado en 2.63 por ciento de las adjudicaciones directas de más de 30 millones de pesos en la plataforma de CompraNet. La obligación de publicación de dicho documento se encuentra en la LGTAIP que indica en su art. 70 que deben publicarse los fundamentos legales de una invitación restringida o invitación a tres en la Plataforma Nacional de Transparencia y su justificación con los motivos y fundamentos legales para ejercer la opción de una adjudicación directa. Sin embargo, la Plataforma Nacional de Transparencia no se ha implementado aún. El Sistema Nacional de Transparencia cuenta con un año después de la promulgación de la Ley (4 de mayo de 2015) para expedir los lineamientos que implementen dicha plataforma (Transitorio 8º). Por otra parte, en los Escritos publicados se encontró que las justificaciones incluían (i) la descripción de las obras o servicios, (ii) las

razones y supuestos legales que sustentan la excepción a la licitación del procedimiento de contratación propuesto, (iii) la acreditación de los criterios a los de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia, (iv) el resultado de la investigación de mercado, (v) y los nombres y datos generales, con detalles de la capacidad técnica y experiencia, de la(s) empresa(s) invitada(s) -mas no de las interesadas-. Esto concuerda con las obligaciones del marco normativo (RLOPSRM, art. 73). Sin embargo, los Escritos publicados no incluían un pronunciamiento de las acciones futuras que deban emprenderse para eliminar las barreras a la competencia. Finalmente, los Escritos publicados se encuentran identificados con categorías por sector y ubicación geográfica, además de contar con un motor de búsqueda, formatos pre-establecidos y estar integrados en un solo sitio. Estos elementos de accesibilidad no se encuentran estipulados en la normatividad.

**ID DOC: A22****DICTÁMENES DE EXCEPCIÓN A LA LICITACIÓN PÚBLICA****CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**0.3**

No cumple. Se estipula la obligación de contar con Dictámenes de excepción a la licitación pública, pero no que se publique. A través de un buscador en línea pueden encontrarse algunos ejemplos de tales Dictámenes. Sin embargo están desagregados y como no dependen de una obligación legal se puede presumir que faltan muchos

de publicar. Asimismo, el marco normativo estipula que el nombre y cargo de los funcionarios que soliciten y autoricen la excepción a la licitación pública aparecerá en los Dictámenes correspondientes, pero este hecho no se puede constatar ante la falta de publicación de los mismos.

**ID DOC: A23****INFORME MENSUAL DE EXCEPCIONES A LA LICITACIÓN PÚBLICA****CALIFICACIÓN GLOBAL****0**

No cumple. No se publica el informe mensual de los procedimientos de contratación que exceptúan a la licitación pública, ni existe un formulario con la información básica de los proyectos exceptuados que se pueda transformar en una base de datos. Existe un informe mensual que realiza el titular del área responsable

de la contratación de los trabajos relativo a los contratos formalizados mediante excepciones a la licitación pública (Art. 41 LOPSRM). Éste debe presentarse ante el OIC con el análisis de la o las proposiciones y las razones para la adjudicación del contrato. Sin embargo, dicho informe mensual no es público.

## CONVOCATORIAS

**ID DOC: B1****CONVOCATORIA DE LICITACIONES PÚBLICAS E INVITACIONES A TRES****CALIFICACIÓN GLOBAL****7.4**

Cumple parcialmente. 98 por ciento de las licitaciones e invitaciones a tres de más de 100 millones de pesos publica su Convocatoria o Invitación en CompraNet y cuenta con las bases de contratación disponibles en línea, conforme a lo estipulado en la LOPSRM (art. 32). Por otro lado, la LGTAIP establece en su artículo 70, fracción XXVIII, que la Convocatoria o Invitación deberá publicarse en la Plataforma Nacional de Transparencia. Sin embargo, la Plataforma Nacional de Transparencia aún no se implementa. El Sistema Nacional de Transparencia cuenta con un año después de la promulgación de la Ley (4 de mayo de 2015) para expedir los lineamientos que implementen dicha plataforma (Transitorio 8º). Respecto a las buenas prácticas, 98 por ciento de las licitaciones e invitaciones a tres de más de 100 millones de pesos cuenta con Convocatorias e Invitaciones publicadas que contienen descripciones de la cantidad y el tipo de bien que se va a contratar, tal y como se establece en el art.31 de la LOPSRM. Asimismo, 98 por ciento de las licitaciones e invitaciones a tres de más de 100 millones de pesos cuenta con Convocatorias e Invitaciones publicadas que contienen proyecto ejecutivo, que incluyen los planos arquitectónicos, de ingeniería y el catálogo de conceptos, criterios de evaluación de proposiciones, consideran el desempeño histórico de los contratistas como uno de estos criterios de evaluación, que indican el lugar o medio para obtener documentación y entregar proposiciones, que establecen datos de contacto, indican los detalles del plan de pagos y de las garantías requeridas, registran la fecha en que se publicaron y que establecen fechas para los distintos momentos del procedimiento de contratación -juntas de aclaraciones, entrega de proposiciones- y para el inicio y fin de la ejecución de los trabajos. Sin embargo,

ninguna de las Convocatorias e Invitaciones publicadas utilizó indicadores de precalificación, en ningún caso se justifican los plazos establecidos de entrega de las proposiciones, ni se realiza una revisión externa por especialistas en temas de ingeniería o de competencia (como COFECE) de los criterios de evaluación y, en general, resulta difícil verificar las fechas en las que se publicarán las convocatorias dentro de los proyectos de convocatoria o preconvocatorias. Las Convocatorias e Invitaciones se apegan consistentemente a lo estipulado en la LOPSRM, de tal modo que sólo contienen lo que se les exige en dicha normatividad. Finalmente, existe un proceso de retroalimentación para las convocatorias públicas. Para los Contratos que superan los 10 mil salarios mínimos, los proyectos de convocatoria deben emitirse con diez días de anticipación. En este lapso de tiempo se pueden recoger comentarios por parte de los interesados e incorporarlos. Sin embargo, no es un proceso transparente puesto que los comentarios que se emiten para complementar las Convocatorias no son de carácter público, así como tampoco se especifica cuáles comentarios se tomaron en cuenta y cuáles no. Por otro lado, 93 por ciento de las convocatorias o invitaciones a tres está publicado en formato electrónico de fácil manejo. 100 por ciento de las Convocatorias se encuentran integradas en el sitio de CompraNet y 82 por ciento de las Convocatorias e Invitaciones se encuentra en menos de cinco clics desde el portal de CompraNet (siempre y cuando el usuario cuente con el número de expediente que corresponde al proyecto). Empero, ninguna de las Convocatorias es localizable mediante un buscador especializado. Tampoco se encuentran agrupadas en una base de datos unificada y no es posible detectarlas por el orden de importancia

de los proyectos. Asimismo, la sección de Detalles del Anuncio o de Detalles del Procedimiento de CompraNet no indica una fecha específica para la publicación de la Convocatoria o Invitación, de tal manera que no es posible saber si ésta fue publicada a tiempo. Aunado a lo anterior, cabe destacar que por lo menos 9.5 por ciento

de las Convocatorias o Invitaciones tuvo una corrección o adendum, aunque el porcentaje no es definitivo, puesto que no hay obligación de mantener todas las versiones de un documento en línea y podría haber ocurrido que una Convocatoria se modificara sin dejar constancia de su versión previa.

#### **ID DOC: B2**

##### **SOLICITUD DE PROPOSICIÓN DE LAS ADJUDICACIONES DIRECTAS**

#### **CALIFICACIÓN GLOBAL**

# **1.3**

Cumple parcialmente. 13.2 por ciento de las adjudicaciones directas de más de 30 millones de pesos publica la Solicitud a las empresas para que presenten una propuesta en CompraNet, a pesar de que el marco normativo no estipula que deban publicarse los oficios mediante los cuales se realizan las Solicitudes de propuesta a los contratistas. Además, todas las Solicitudes de propuesta publicadas –relativas a las adjudicaciones directas de más de 30 millones de pesos– incluyen información del servicio o producto por contratar e incluyen la fecha de entrega de las proposiciones, así como las fechas de inicio y fin de la ejecución de los trabajos. Lo anterior sucede a pesar de que el marco normativo no estipula cuál debe ser el

contenido de las solicitudes de propuesta.

Asimismo, las Solicitudes de propuesta no se clasifican por importancia, ni es posible identificar sus datos más relevantes en una base de datos, tampoco es posible utilizar un motor de búsqueda para encontrarlas. Todas están integradas en el sitio de CompraNet, se encuentran en menos de cinco clics y 100 por ciento de ellas se presentan en formatos manejables. La sección de Detalles del Anuncio o de Detalles del Procedimiento no indica una fecha específica para la publicación de las Solicitudes de propuesta, de tal manera que no es posible saber si fueron publicadas a tiempo.

#### **ID DOC: B3**

##### **BASES DE CONTRATACIÓN DE LAS ADJUDICACIONES DIRECTAS**

#### **CALIFICACIÓN GLOBAL**

# **2.0**

Cumple parcialmente. 23.6 por ciento de las adjudicaciones directas de más de 30 millones de pesos publica sus Bases de contratación en CompraNet, a pesar de que el marco normativo no estipula que deban publicarse. 100 por ciento de las adjudicaciones directas de más de 30 millones de pesos cuentan con un correo electrónico de contacto en la sección de Detalles de la Unidad Compradora de CompraNet. 23.6 por ciento de las adjudicaciones directas de más de 30 millones de pesos cuenta con Bases de contratación que incluyen información del servicio o producto por contratar, cuentan con su proyecto ejecutivo, conformado por el proyecto arquitectónico y de ingeniería, con el catálogo de conceptos dividido en partidas y subpartidas de los trabajos por realizar, y con otras descripciones para ejecutar las obras, indican un lugar o medio para obtener documentación y entregar la propuesta, indican detalles del plan de pagos, las garantías requeridas y las fechas estipuladas de inicio y fin de ejecución de los trabajos. Sin embargo, sólo 13.2 por ciento de las adjudicaciones directas de más de 30 millones de pesos

cuenta con criterios de evaluación o de desechamiento de las proposiciones y establecen la fecha de entrega de proposiciones. Las Bases de contratación cumplen con los criterios anteriores a pesar de que el marco normativo no estipula los requisitos que deben contener en el caso concreto de las adjudicaciones directas. En muchos casos, las Bases de contratación siguen lineamientos de las licitaciones, pues no hay lineamientos específicos en relación a los criterios mencionados para las adjudicaciones directas. En ningún caso se realiza una revisión externa por especialistas en temas de ingeniería o de competencia (como COFECE) de los criterios de evaluación.

Asimismo, las Bases de contratación de las adjudicaciones directas no se clasifican por importancia ni es posible identificar sus datos más relevantes en una base de datos, y tampoco es posible utilizar un motor de búsqueda para encontrarlas. Todas están integradas en el sitio de CompraNet, se encuentran en menos de cinco clics y se presentan en formatos manejables.

**ID DOC: B4****ACTAS DE JUNTAS DE ACLARACIONES****CALIFICACIÓN GLOBAL****4.9**

Cumple parcialmente. 99 por ciento de las licitaciones o invitaciones a tres de más de 100 millones de pesos cuenta con al menos un Acta publicada de las juntas de aclaraciones. Sin embargo, sólo se pudo constatar que 21 por ciento de las licitaciones o invitaciones a tres de más de 100 millones de pesos publicó el total de Actas de juntas de aclaraciones. CompraNet no especifica en los Detalles del Procedimiento cuántas Actas debe haber por proceso de contratación, de tal forma que no es posible mediante esta herramienta tener la certeza de si se publicaron o no todas las Actas de aclaraciones. Los Fallos en ocasiones incluyen un resumen del procedimiento de contratación. Empero, sólo 40 por ciento de las licitaciones o invitaciones a tres de más de 100 millones de pesos tienen Fallo y sólo 53 por ciento de los Fallos describen las juntas de aclaraciones. Lo anterior sucede a pesar del marco normativo que estipula que CompraNet publique las Actas de las juntas de aclaraciones de las licitaciones públicas e invitaciones a tres. Las Disposiciones de CompraNet indican en el L.4 que las licitaciones públicas e invitaciones a tres que superen los 300 salarios mínimos -que equivalen a 21 mil 030 pesos - deben utilizar CompraNet. Asimismo, el L.26 indican que "las actas relativas a la junta de aclaraciones, al acto de presentación y apertura de proposiciones, y a la junta pública en la que se dé a conocer el fallo, se deberán incorporar en CompraNet al concluir dichos actos". En cuanto a las buenas prácticas, el marco normativo no estipula un protocolo de atención a contratistas que regule las formas de contacto entre autoridades y contratistas y especifique los lugares, horarios y tipo de información que puede intercambiarse. Sin embargo, estipula en su artículo 35 las reglas para que se desarrollen las juntas de aclaraciones en las que se establece el contacto entre proveedores y las entidades contratantes. En este sentido, existen reglas

que regulan la atención a los contratistas en relación con las dudas suscitadas respecto a las Convocatorias, aunque no establecen las formas indebidas de contacto e interacción. Por ejemplo, el artículo 35 de la LOPSRM indica que las juntas de aclaraciones "harán constar los cuestionamientos formulados por los interesados y las respuestas de la convocante". Asimismo, cabe mencionar que las juntas de aclaraciones siguen las reglas de atención a contratistas estipuladas en la LOPSRM. Lo anterior es verificable en 21 por ciento de las licitaciones o invitaciones a tres de más de 100 millones de pesos. Dichas Actas incluyen descripciones de las preguntas y respuestas de cada una de las partes involucradas en los procedimientos de contratación. Por otro lado, 95 por ciento de las Actas se pueden descargar en menos de cinco clics (siempre y cuando el usuario cuente con el número de expediente que corresponde al proyecto). 84 por ciento de las Actas de las juntas de aclaraciones son publicadas a más tardar un día después de su elaboración y 98 por ciento del Acta de la 1er junta de aclaraciones se realiza el día en que se estipuló en la convocatoria o invitación. No obstante, en ningún caso se publica en los Detalles del Procedimiento de CompraNet el registro de fechas que existen para la celebración de las juntas de aclaraciones por lo que no es posible tener una certeza plena sobre la oportunidad de la publicación de las Actas. Asimismo, 98 por ciento de las Actas de las juntas de aclaración se publica en formato PDF que no permite localizar palabras en el Acta mediante un buscador. Sólo 2 por ciento lo permite. Además, no existe un motor de búsqueda especializado para localizar Actas, éstas no se encuentran disponibles en una base de datos y tampoco son identificables por el orden de importancia de los proyectos. Estos aspectos limitan la accesibilidad y oportunidad del documento.

# EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE PROPOSICIONES

**ID doc: B5**

**ACTA DE APERTURA DE PROPOSICIONES DE LICITACIONES PÚBLICAS  
E INVITACIONES A TRES**

**CALIFICACIÓN GLOBAL  
8.3**

Cumple parcialmente. 97 por ciento de las licitaciones e invitaciones a tres de más de 100 millones de pesos cuentan con Actas de apertura de proposiciones publicadas en CompraNet. Lo anterior se realiza conforme lo estipulan los Arts. 2 y 74 de la LOPSRM así como las Disposiciones de CompraNet (L.26) que establecen que "las actas relativas (...) al acto de presentación y apertura de proposiciones, y a la junta pública en la que se dé a conocer el fallo, se deberán incorporar en CompraNet al concluir dichos actos".

Además, 100 por ciento de las Actas de apertura de proposiciones publicadas de las licitaciones e invitaciones a tres de más de 100 millones de pesos presenta lugar y fecha de elaboración, montos y nombres de los ofertantes,

así como está firmado por los participantes que intervinieron en el acto, conforme lo indica el artículo 37 de la LOPSRM.

En cuanto a la accesibilidad, sólo 4 por ciento de las Actas de apertura de proposiciones se presentan en un formato electrónico de fácil manejo. 96 por ciento de las Actas son documentos en formato PDF que no permiten la opción de buscador. Asimismo, todas las Actas se encuentran integradas en Compranet y se pueden descargar en menos de cinco clics, siempre y cuando el usuario cuente con el número de expediente del proyecto. No existe un motor de búsqueda especializado para localizar Actas, éstas no se encuentran disponibles en una base de datos y tampoco son identificables por el orden de importancia de los proyectos.

**ID doc: B6**

**ACTA DE APERTURA DE PROPOSICIONES DE ADJUDICACIONES DIRECTAS**

**CALIFICACIÓN GLOBAL  
3.6**

Cumple parcialmente. 10.5 por ciento de las adjudicaciones directas de más de 30 millones de pesos publica en CompraNet sus Actas de apertura de proposiciones. Los Arts. 2 y 74 de la LOPSRM indican que CompraNet es el lugar donde se publicarán las Actas de apertura de proposiciones. Además, las Disposiciones de CompraNet (L.26) indican que "las actas relativas a las juntas de aclaraciones, al acto de presentación y apertura de proposiciones, y a la junta pública en la que se dé a conocer el fallo, se deberán incorporar en CompraNet al concluir dichos actos". 100 por ciento de las adjudicaciones directas cuenta con su Acta de apertura de proposiciones que presenta lugar y fecha de elaboración, montos y nombres de los ofertantes y está firmada por los participantes que intervinieron en el acto. Sin embargo, el marco normativo no estipula condiciones o requisitos para las Actas de

apertura de proposiciones de las adjudicaciones directas. El artículo 37 de la LOPSRM marca obligaciones para los Actos de apertura de proposiciones únicamente en los casos de Convocatoria a la licitación y a las invitaciones a tres (art.44 f. VII). En cuanto a la accesibilidad, ninguna de estas Actas se presentó en un formato electrónico de fácil manejo. 100 por ciento de las Actas son documentos en formato PDF que no permiten la opción de buscador. Asimismo, todas las Actas se encuentran integradas en Compranet y se pueden descargar en menos de cinco clics, siempre y cuando el usuario cuente con el número de expediente del proyecto. De la misma forma, no existe un motor de búsqueda especializado para localizar Actas, éstas no se encuentran disponibles en una base de datos y tampoco son identificables por el orden de importancia de los proyectos.

**ID DOC: B7****PROPOSICIONES DE LICITACIONES PÚBLICAS E INVITACIONES A TRES****CALIFICACIÓN GLOBAL****0.8**

No cumple. No se publica ninguna de las Proposiciones de las licitaciones e invitaciones a tres de más de 100 millones de pesos, puesto que no existe obligación de Ley para hacerlo. Aunque el marco normativo indique que las proposiciones deben incluir una declaración de integridad, no es posible constatarlo, pues éstas no son

públicas. Por otra parte, el marco normativo no indica que las Proposiciones deban tener una cláusula anti-colusión. Tampoco estipula medidas para su accesibilidad. Sin embargo, de llegar a publicarse una Proposición, la LGTAIP estipula en su artículo 116 que ésta no debe divulgar secretos comerciales.

**ID DOC: B8****PROPOSICIONES/ COTIZACIONES DE ADJUDICACIONES DIRECTAS****CALIFICACIÓN GLOBAL****3.8**

Cumple parcialmente. Las Proposiciones sólo se publican en 2.6 por ciento del total de adjudicaciones directas. Las pocas Cotizaciones que se publican se encuentran disponibles en CompraNet en formato PDF y se pueden descargar en menos de cinco clics, siempre y cuando el usuario conozca el número de expediente. No permiten la búsqueda de palabras clave. Las Cotizaciones cuentan con fecha de última modificación, pero no cuentan con otros datos de fechas que permitan evaluar la oportunidad de los documentos. Por otro lado, el marco normativo estipula que deben

publicarse las Proposiciones enviadas por el participante de las adjudicaciones directas. Aunque la LOPSRM no indica obligaciones de transparencia para este tipo de procedimiento, la LGTAIP sí estipula en su artículo 70, f. XXVIII, que se debe publicar la Proposición enviada por el participante, así como las Cotizaciones consideradas, especificando los nombres de los proveedores y los montos. Sin embargo, la LGTAIP aún no se implementa y, por lo tanto, aún no existe la Plataforma Nacional de Transparencia que contendrá las Proposiciones de las adjudicaciones directas condensadas en un solo sitio.

## FALLO

**ID DOC: B9****ACTA DE FALLO DE LICITACIONES PÚBLICAS E INVITACIONES A TRES****CALIFICACIÓN GLOBAL****6.4**

Cumple parcialmente. 87 por ciento de las licitaciones públicas o invitaciones a tres de más de 100 millones de pesos publica su Acta de fallo. Sin embargo, 96 por ciento de las licitaciones e invitaciones a tres que no tienen Acta de fallo cuentan con Fallo. Por su parte, 100 por ciento de las Actas de fallo publicadas de las licitaciones públicas e invitaciones a tres de más de 100 millones indica lugar y fecha en la que se firmará el Contrato, conforme lo estipula el art. 39 de la LOPSRM. Todas las Actas de fallo de las licitaciones públicas o invitaciones a tres de más de 100 millones de pesos indican lo siguiente: (1) la cantidad y tipo de los bienes y servicios por recibir, (2) el nombre y la dirección de la Unidad Compradora, (3) el nombre del contratista ganador, (4) el monto propuesto por el ganador y (6) el tipo de procedimiento de contratación seguido. Sin embargo, ninguna estipula la dirección del contratista ganador ni la oferta más alta y la más baja presentadas. Por otra parte, sólo 19 por

ciento de las actas de fallo publicadas cuentan con un análisis de valoración de las proposiciones. Asimismo, 98 por ciento de las Actas de fallo enuncia a los participantes como algunos de los firmantes del acta, pero dicha lista de firmantes no siempre coincide con las empresas que se declararon como participantes en el Acta de apertura de proposiciones. Solamente 67.4 por ciento de las Actas de fallo contienen una lista de empresas que es consistente con lo declarado en el Acta de apertura.

Por otro lado, sólo 1.2 por ciento de las Actas de fallo está publicado en formato electrónico de fácil manejo. Todas se encuentran en menos de cinco clics desde el portal de CompraNet, siempre y cuando se cuente con el número de expediente que corresponde al proyecto. Ninguna de las Actas de fallo es localizable mediante un buscador de Actas de fallo, tampoco se encuentran agrupadas en una base de datos unificada y no es posible detectarlas

por orden de importancia de los proyectos. Sin embargo, todas las Actas de fallo se encuentran integradas en el sitio de CompraNet. Asimismo, la sección de Detalles del Anuncio o de Detalles del Procedimiento no indica una

fecha específica para la celebración del acto de emisión del fallo. Sin embargo, se detectó en oficios que 59 por ciento de los actos de fallo fueron diferidos de la fecha estipulada en las Actas de apertura de proposiciones.

## ID DOC: B10

### FALLO DE LICITACIONES PÚBLICAS E INVITACIONES A TRES

## CALIFICACIÓN GLOBAL

# 6.0

Cumple parcialmente. 40.4 por ciento de las licitaciones públicas o invitaciones a tres de más de 100 millones de pesos publica íntegramente su Fallo. Sin embargo, 96 por ciento de las licitaciones públicas o invitaciones a tres de más de 100 millones de pesos tiene Acta de fallo o Fallo. 100 por ciento de los fallos publicados incluyen: (1) la cantidad y tipo de los bienes y servicios por recibir, (2) el nombre y la dirección de la unidad compradora, (3) el nombre del contratista ganador y de todos los participantes, (4) el monto propuesto por el ganador, (5) los montos de las ofertas solventes y (6) el tipo de procedimiento de contratación seguido. Sin embargo, ninguno estipula la dirección del contratista ganador. Asimismo, 100 por ciento de los Fallos encontrados en la muestra cuenta con un análisis de valoración de las Proposiciones. Todos los Fallos encontrados en la muestra contienen la lista de las empresas participantes en el proceso de contratación. Asimismo, 44 por ciento de las licitaciones e invitaciones a tres publica los nombres y cargos de los evaluadores de las Proposiciones. Sin embargo, en ningún caso es posible conocer su currículum y Declaraciones de intereses. Lo anterior se lleva a cabo, conforme lo estipula el art. 39 de la LOPSRM.

En cuanto a la accesibilidad, se obliga la publicación en línea del fallo a través de CompraNet el mismo día que se emite. Así lo estipula el Art. 39 de la LOPSRM: "el contenido del fallo se difundirá a través de CompraNet el mismo día en que se emita" (1). También se estipula que los fallos se hallen junto con otros documentos de los procedimientos de contratación, por lo que se considera que la información esté integrada (2). El Artículo 39 de la

LOPSRM indica qué información debe contener los fallos, por lo que sí se estipula un formato pre-establecido para las mismas (6). Asimismo, el Artículo 39 indica que deben notificarse las modificaciones en el fallo y dar a conocer las distintas versiones (9). Por otro lado, el marco normativo no estipula que CompraNet deba brindar bases de datos descargables (8) en formatos de fácil manejo (7) o motores de búsqueda (3). Tampoco estipula que existan categorías de proyectos que permitan distinguir los más relevantes por monto, impacto, tipo de proyecto, sector o ubicación geográfica (4). No se establece que los fallos puedan ser descargables con menos de 5 clicks (5). Asimismo, cuando están disponibles, los fallos se encuentran integrados en el sitio de CompraNet junto con otros documentos relevantes de cada proceso de contratación (2). No existe como tal un buscador especializado para fallos o que permita identificarlos fácilmente en CompraNet Anuncios pero sí es posible localizar las contrataciones respectivas mediante un buscador; sin embargo, es necesario contar con el número de expediente para poder localizarlas (3). Dentro de CompraNet Anuncios, las contrataciones no están clasificadas por monto ni por impacto, pero sí por tipo de proyecto, unidad compradora (relacionada con el sector) y entidad federativa (4). los fallos se pueden descargar a menos de 5 clicks (5). los fallos siguen un formato pre-establecido en la LOPSRM (6). Sin embargo, no están en un formato de fácil manejo, están en PDF y sólo 2% tiene un buscador habilitado (7). La información de los fallos tampoco se ofrece en base de datos descargable (8). Es posible identificar las modificaciones de los fallos (9).

**ID DOC: B11****ACTA DE FALLO DE LAS ADJUDICACIONES DIRECTAS**

Cumple parcialmente. 21 por ciento las adjudicaciones directas de más de 30 millones de pesos publica su Acta de fallo. Cabe destacar que en este tipo de procedimientos no se emite un Acta de fallo como tal, sino un oficio equivalente mediante el cual se le notifica a la empresa que su propuesta fue aceptada. Asimismo, la obligación de publicar el Acta de fallo no se encuentra inscrita en la LOPSRM, sino en las Disposiciones de Compranet. Los Lineamientos de CompraNet solicitan que las adjudicaciones directas que superen los 300 salarios mínimos -que equivalen a 21 mil 030 pesos- deben utilizar CompraNet (L.4) y el L.26 indica que "las actas relativas a la junta... en la que se dé a conocer el fallo se deberán incorporar en CompraNet al concluir dichos actos." Asimismo, 100 por ciento de las Actas de fallo de las adjudicaciones directas de más de 30 millones indica lugar y fecha en la que se firmará el contrato. Por otro lado, 75 por ciento de las Actas de fallo de las adjudicaciones directas contienen: (1) la cantidad y tipo de los bienes y servicios por recibir, (2) el nombre y la dirección de la Unidad Compradora, (3) el nombre del contratista ganador, y el (4) el monto propuesto por el ganador. Además, las Actas de fallo publicadas no

**CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**4.0**

contienen análisis de valoración de las Proposiciones, pero siempre aparece el nombre de la empresa adjudicada. Sólo se publica la lista de funcionarios evaluadores en 10.5 por ciento de Actas de fallo publicadas de las adjudicaciones directas de más de 30 millones de pesos. Lo anterior ocurre pese a que el marco normativo no regula qué información o formato deben tener las Actas de fallo de las adjudicaciones directas. La LGTAIP indica que deben publicarse las Cotizaciones consideradas, especificando los nombres de proveedores y montos, la propuesta enviada y el monto del contrato, que constituyen parte del contenido del fallo pero no es el acta de fallo como tal. Sin embargo, la Ley no estipula criterios de accesibilidad u oportunidad, más allá de que la información deba encontrarse en CompraNet. De esta manera, ningún Acta de fallo se presenta en formatos manejables ni puede encontrarse por medio de un motor de búsqueda. Todas las que se encontraron están integradas en un solo sitio (CompraNet) y se encuentran en menos de cinco clics. Sin embargo, en el anuncio de CompraNet no se especifica la fecha de celebración del fallo, de tal forma que no es sencillo saber si se publicó a tiempo o no.

**ID DOC: B12****TESTIMONIO DEL TESTIGO SOCIAL**

Cumple parcialmente. 70.6 por ciento de las licitaciones públicas e invitaciones a tres de más de 701 millones de pesos -monto a partir del cual les corresponde un testigo social- publica el Testimonio de sus testigos sociales, mientras la normatividad dicta su publicación en todos los contratos con montos superiores al indicado. En cuanto a las buenas prácticas, el Comité de Designación de los testigos sociales tiene la obligación de elegir perfiles con criterios predefinidos. Sin embargo, no tiene obligación de publicar sus minutas o informes sobre la selección de los testigos, de modo que no es posible revisar los procesos de toma de decisiones ni qué perfiles se eligieron efectivamente. Por otra parte, no se eligen los contratos que serán sujetos al monitoreo de testigos sociales de forma aleatoria. Se vigilan de forma obligatoria las contrataciones de más de 10 millones de salarios mínimos y las de menor monto se eligen de forma discrecional, a petición de las dependencias, de la SFP o del Comité de Selección de los testigos sociales.

**CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**5.2**

Asimismo, tampoco se utilizan métodos aleatorios para escoger las contrataciones a vigilar y para asignar los testigos sociales, lo cual puede afectar la imparcialidad del proceso y, por ende, su efectividad. Por último, los Testimonios de los testigos no tienen repercusiones en el proceso de contratación. Lo anterior en principio se debe a que el RLOPSRM, en su artículo 56, establece explícitamente que el Testimonio emitido por el testigo social no puede tener efectos jurídicos, lo cual le resta capacidad de incidencia a esta figura. Respecto a la accesibilidad, sólo 8.3 por ciento de los Testimonios de testigos sociales está publicado en formato electrónico de fácil manejo. Los Testimonios no se encuentran agrupados en un sólo sitio. Todos los Testimonios de testigos sociales se encuentran en menos de cinco clics desde el portal de CompraNet. La sección de Detalles del Anuncio o de Detalles del Procedimiento no indica una fecha específica para la publicación del Testimonio de testigo social, de tal manera que no es posible saber si fue publicado a tiempo.

# IMPUGNACIÓN DE FALLOS

**ID DOC: B13**

**GUÍA SOBRE IMPUGNACIONES**

**CALIFICACIÓN GLOBAL**

**3.5**

Cumple parcialmente. Se publica una guía titulada "Guía para la presentación de inconformidades a través de CompraNet", la cual describe el procedimiento operativo para realizar una impugnación por medio de Compranet. Sin embargo, no se establece un calendario que especifique cuáles son los tiempos de espera para una respuesta o cuáles son los pasos por seguir una vez enviado el correo, lo cual genera incertidumbre sobre las siguientes partes del proceso.

La Guía se encuentra disponible en PDF con buscador en el sitio de CompraNet. Asimismo, se encuentra junto con

otros documentos relevantes en CompraNet y disponible a menos de cinco clics (<https://sites.google.com/site/cnetrupc/inconformidades>). La Guía de CompraNet es oportuna, puesto que se encuentra vigente y, por lo tanto, ilustra oportunamente cómo enviar impugnaciones a través del sistema actual de CompraNet. Sin embargo, el marco normativo no estipula la publicación de una guía para plantear una inconformidad y, por lo tanto, tampoco plantea que ésta deba ser accesible u oportuna. La LOPSRM indica cuáles son las etapas que constituye un proceso de impugnación pero éstas no son explicadas en la Guía.

**ID DOC: B14**

**REGISTRO DE IMPUGNACIONES PRESENTADAS**

**CALIFICACIÓN GLOBAL**

**2.0**

Cumple parcialmente. No se estipula que se deba publicar un Registro de impugnaciones presentadas. Sin embargo, se estipula que se debe publicar las Resoluciones de las impugnaciones que causaron estado en la página de CompraNet, conforme al artículo 91 de la LOPSRM. En 2014, se presentaron 1 mil 695 impugnaciones, de las cuáles 393 causaron estado, de acuerdo con el Informe de Labores de la SFP 2014-2015. Sin embargo, éstas no se encontraron publicadas durante la evaluación de las Resoluciones publicadas de 2014, la cual se llevó a cabo el 15 de junio de 2015. Por lo tanto, se puede presumir que la base está desactualizada e incompleta.

(<http://www.funcionpublica.gob.mx/inconformidades/resoluciones/>) (Ver archivo con tablas de registro de impugnaciones). Aunado a lo anterior, el marco normativo estipula que las impugnaciones que causaron estado se deben publicar en la plataforma electrónica de CompraNet y con formatos pre-establecidos. Sin embargo, en la práctica, no fue posible evaluar su accesibilidad, puesto que ninguna estuvo disponible para 2014. Aún así, cabe destacar que para otros años, las Resoluciones están desvinculadas del resto de los documentos de contratación como las Convocatorias o Fallos y no aparece el número de expediente para detectar la contratación en CompraNet anuncios. Sólo aparece el número de control de la Impugnación.

# RETROALIMENTACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

ID DOC: B15

INFORME GENERAL DE LA SFP DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN

CALIFICACIÓN GLOBAL

3.9

Cumple parcialmente. La SFP no publica un informe de resumen de los procedimientos de contratación federales como tal. Sin embargo, en el Informe de labores que publica anualmente, rinde cuentas sobre el monto y la cantidad de contrataciones que llevó a cabo la Administración Pública Federal. El artículo 8 de la Ley de Planeación obliga a cada una de las Secretarías de Estado, incluyendo la SFP, a rendir cuentas "anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, [y a] informar del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas." Dado que el art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que le corresponde a la SFP inspeccionar y vigilar la contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, resulta obligatorio para la SFP rendir cuentas al respecto en su Informe.

Los Informes de Labores de la SFP de 2001 a 2015se encuentran disponibles y contienen un apartado de la Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas que habla de las contrataciones públicas. Éste no es un documento exclusivo de las contrataciones públicas, sino que es un documento que habla de la ejecución de labores de la SFP, entre las cuales está vigilar las contrataciones. De esta forma, se publican estadísticas obtenidas de CompraNet en las que se describen el número de contrataciones registradas, el monto de contrataciones registradas por dependencia, tipo y carácter de procedimiento de contratación.

En términos de buenas prácticas, el Informe de labores no está obligado a cotejar las contrataciones efectivas con las previstas en los programas anuales de obra pública, lo cual impide conocer los desfases respecto a lo programado. Asimismo, el marco normativo no establece que los datos presentados anuales deban tener carácter definitivo, así como ocurre en el caso de la Cuenta Pública. Esto explica que los datos que se presentan para las

contrataciones varíen de informe en informe. Es decir, las cifras de los procedimientos de contratación para un año determinado cambian según el informe en el que se reporten. En los informes, se reportan montos de contrataciones drásticamente diferentes para un mismo año. Por ejemplo, en los informes de 2012 a 2015, el monto total de contrataciones de 2011 aumentó 38 por ciento, de 272 mil millones reportados inicialmente a 374 mil millones reportados más adelante. Esta situación genera incertidumbre respecto a la veracidad de los datos, pues tampoco se hace ninguna aclaración en cuanto a por qué cambian los datos. Aunado a lo anterior, el marco normativo no estipula que el informe general de las contrataciones deba destacar las observaciones e irregularidades detectadas durante las contrataciones ni que deba incluir los resultados de un proceso de retroalimentación por parte de los participantes en el procedimiento de contratación para procurar la mejora continua.

Adicionalmente, el Informe de labores de la SFP es razonablemente accesible, aunque esta característica no se estipula en la norma. El Informe de labores de la SFP se publica en el sitio web de la dependencia. Todos los Informes de labores que ha generado la SFP desde el año 2001 se encuentran en el mismo sitio. Además, es posible encontrar el Informe mediante el motor de búsqueda de la dependencia. El documento se puede acceder en cuatro clics desde la página de inicio. Existe un formato pre-establecido para la presentación de los Informes, pues todos siguen una estructura similar de modo que es fácil comparar informaciones entre ellos. El formato del documento es PDF, pero es posible copiar texto y tiene un buscador de palabras clave habilitado, lo cual facilita la detección de información. Sin embargo, los datos que se abordan en el Informe no se presentan en una base de datos descargable como podría ser el caso del monto y el número de procedimientos de contratación. Finalmente, están disponibles las distintas versiones del Informe de modo que es posible detectar modificaciones o inconsistencias en la información presentada.

**ID DOC: B16****ENCUESTA DE OPINIÓN ANUAL SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN****CALIFICACIÓN GLOBAL  
4.3**

Cumple parcialmente. Se han emprendido esfuerzos aislados por parte de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas de la SFP para documentar la opinión de diversos actores sobre los procedimientos de contratación. La encuesta más reciente fue publicada en julio de 2015 en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA). En la encuesta, se entrevistó tanto a representantes de dependencias y entidades como a proveedores y contratistas. Otro de los ejemplos existentes es la "Encuesta de Percepción sobre la Eficiencia del Sistema de Contrataciones Públicas en México" publicada en octubre de 2012. Esta encuesta fue más amplia que la última, pues fue dirigida a representantes de Unidades compradoras, Órganos Internos de Control, proveedores y contratistas, cámaras y asociaciones, sociedad civil, testigos sociales y organismos internacionales. Aparte de este

documento, no se publican otros sondeos de opinión de los participantes en el proceso de contratación. De hecho, el marco normativo no estipula que se deba llevar a cabo una encuesta de opinión anual sobre los procedimientos de contratación. Asimismo, aunque el marco normativo no ordene criterios de accesibilidad para el documento, la encuesta de opinión sobre los procedimientos de contratación se encuentra en el sitio web de la SFP, en la sección de Mejores Prácticas en Contrataciones Públicas. Es posible encontrarla mediante el motor de búsqueda de la página de la SFP. Sin embargo, no se encuentra en menos de cinco clics para poder ser descargada. Por otro lado, la encuesta no responde a un formato pre-establecido, ni publica sus resultados en datos abiertos descargables de modo que puedan ser analizados por un tercero. Se presume que es la única versión que existe de la encuesta.

## CONTRATOS

**ID DOC: B17****CONTRATO DE LICITACIONES PÚBLICAS E INVITACIONES A CUANDO MENOS TRES****CALIFICACIÓN GLOBAL  
4.8**

Cumple parcialmente. El artículo 70, fracción XXVII, inciso a) de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece la obligación de publicar los Contratos de las licitaciones públicas e invitaciones a por lo menos tres y sus anexos, para licitaciones públicas o procedimientos de invitación restringida. Sin embargo, a la fecha no se publican los Contratos y sus anexos como lo estipula la LGTAIP, pues aún no se implementa la Plataforma Nacional de Transparencia donde deberían aparecer. El Sistema Nacional de Transparencia cuenta con un año después de la promulgación de la Ley (4 de mayo de 2015) para expedir los lineamientos que implementen dicha Plataforma (Transitorio 8º). Sin embargo, de la muestra analizada en la MeTrOP, sólo se encontró un Contrato de las licitaciones e invitaciones a tres de más de 100 millones de pesos publicado con sus anexos en CompraNet. Lo anterior resulta excepcional, puesto que ninguna norma obliga la publicación de los contratos en CompraNet. El único contrato publicado contiene el programa de ejecución

general de los trabajos, el catálogo de conceptos que suma el presupuesto total de la obra, cláusulas sobre la forma de pago y la periodicidad y cláusulas sobre los anticipos del contrato y garantías de los mismos, todo conforme al art. 46 de la LOPSRM.

Como ya lo mencionamos, el Contrato publicado se encuentra dentro del sistema de CompraNet, una plataforma cuenta con ventajas y desventajas. CompraNet cuenta con un buscador que no permite localizar documentos mediante palabras clave, monto o impacto, pero sí por número de expediente, tipo de proyecto, Unidad Compradora y entidad federativa. Se puede tener acceso al contrato en menos de cinco clics, siempre y cuando se cuente con el número de expediente. El documento tiene el formato de un contrato modelo. Sin embargo, no se presenta en un formato electrónico que facilite su análisis. Los datos del Contrato no se presentan como una base de datos descargable y no se presentaron modificaciones al mismo.

**ID DOC: B18****CONTRATO DE PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIONES DIRECTAS****CALIFICACIÓN GLOBAL****1.6**

Cumple parcialmente. No se encontró publicado en Compranet el Contrato de ninguna de las adjudicaciones directas de más de 30 millones de pesos de la muestra analizada en la MeTrOP. Esto se desprende de la nula obligación legal de publicar los contratos de las adjudicaciones directas, ya que ni la LOPSRM ni la LGTAIP estipulan la obligación de publicar el contrato de las adjudicaciones directas. De esta forma, no es posible corroborar que los Contratos de las adjudicaciones directas contengan el programa de ejecución general de los trabajos, el catálogo de conceptos de los contratos, el calendario de pagos y las cláusulas de incumplimiento

de las partes. Sin embargo, la LOPSRM estipula en su art. 46 que los Contratos de las adjudicaciones directas contengan estos elementos. Por otra parte, en CompraNet Anuncios, se publica una ficha técnica que condensa la información más relevante de los Contratos. Sin embargo no se hace de forma sistemática. En 63 por ciento de las adjudicaciones directas de más de 30 millones de pesos, se pone a disposición del público el monto del contrato, su descripción, el nombre del contratista y sus plazos de ejecución. Puesto que no se publica el Contrato ni el marco normativo prevé su publicación, no se puede decir nada de su accesibilidad en la norma o en la práctica.

**ID DOC: B19****INFORMACIÓN BÁSICA DE LOS CONTRATOS****CALIFICACIÓN GLOBAL****7.2**

Cumple parcialmente. El marco normativo no estipula que se publique una base de datos, pero sí estipula que se publiquen ciertos datos clave de los Contratos. Así, el artículo 74 fracción III f) de la LOPSRM establece que las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público datos de los Contratos suscritos por medio de CompraNet. Por su parte, en la LFTAIPG, en su artículo 7 fracción XIII, indica de forma precisa cuáles son los datos básicos que deben ponerse a disposición del público.

Las disposiciones de la LFTAIPG y de la LOPSRM se implementaron en las muestras de procedimientos de contratación revisadas en dos principales instrumentos. Así, en CompraNet se publicó una base anual descargable en formato Excel con la información de los Contratos suscritos que contiene el monto, el nombre del proveedor o contratista, los plazos de cumplimiento del Contrato, la unidad administrativa y el tipo de procedimiento de contratación. Asimismo, en el Portal de Obligaciones de Transparencia de cada dependencia y entidad del Gobierno Federal se encontró 93 por ciento de los datos de los Contratos federales revisados. Dichas bases funcionan como fuentes complementarias de información sobre los datos básicos de los Contratos de inversión pública.

En cuanto a las buenas prácticas, la base de datos de Contratos de CompraNet contiene un campo llamado 'Título del Contrato' en el cual se describe en qué consiste el mismo, así como un campo llamado 'Título del Expediente', en el que también llega a describirse el

objeto del contrato. Sin embargo, no necesariamente se dan a conocer las unidades adquiridas, conforme al art. 74 de la LOPSRM. Asimismo, en la base de datos de los Contratos registrados en CompraNet se encuentra el campo 'Importe Contrato' en el que se establece el monto sin IVA del mismo. Sin embargo, 83 por ciento de las licitaciones e invitaciones a tres de más de 100 millones de pesos y 100 por ciento de las adjudicaciones directas de más de 30 millones de pesos contaban con montos correctos. Algunos montos contenían errores de captura, otros se presentaban duplicados, de modo que no fue posible saber el monto definitivo del contrato. De igual forma, en la base de datos de los Contratos registrados en CompraNet se encuentra la dependencia, la Unidad Compradora, con su clave y el responsable de la contratación, así como el nombre del contratista, el tamaño de su empresa y el estatus de su registro ante CompraNet. Sin embargo, no se especifican los datos de identificación de las empresas, ni los posibles subcontratistas. Finalmente, la base de datos de Contratos de CompraNet contiene un campo denominado 'Estatus contrato' en el que se indica si el contrato se encuentra 'activo', 'terminado' o 'expirado'. Sin embargo, tanto las categorías de 'activo' como de 'expirado' se configuran automáticamente por CompraNet en función de la fecha de vigencia del contrato que haya sido registrada por la Unidad Compradora. En consecuencia, si la Unidad Compradora no modifica la vigencia de un Contrato, a pesar de que se hagan ampliaciones al mismo, la base podría llegar a mostrar un estatus incorrecto del Contrato. El único estatus que indica directamente la Unidad Compradora

es el de 'expirado' que aparece cuando se termina o cancela un Contrato de manera anticipada.

Por otro lado, respecto a las buenas prácticas, 100 por ciento de los registros encontrados de los Contratos en el Portal de Obligaciones de Transparencia incluye una descripción del producto o servicio contratado. Sin embargo, no se especifican las unidades adquiridas. 93 por ciento de los Contratos de la muestra indican el monto total de las contrataciones en el Portal de Obligaciones de Transparencia. En éste, en 100 por ciento de los registros encontrados, se identifica la dependencia de la que depende el Contrato y la unidad administrativa que lo celebró, así como el nombre del contratista o proveedor. Sin embargo, no se especifican los datos de identificación de los subcontratistas involucrados. Finalmente, los datos de los Contratos que aparecen en el Portal de Obligaciones de Transparencia no incluyen el estatus de los mismos. Únicamente aparecen los periodos de ejecución de los Contratos, los cuales se pueden actualizar.

Finalmente, en el marco normativo relativo a la accesibilidad, se estipula que se deben publicar datos básicos de los contratos en plataformas como son CompraNet y el Portal de Obligaciones de Transparencia (1). Sin embargo, mientras que se estipula que CompraNet constituya una plataforma integrada, el Portal de Obligaciones de Transparencia está dividido por dependencias (2). Esto se indica en el art. 74 de la LOPSRM, en el art. 7 de la LFTAIPG y en el art. 21 del RLFTAIPG. Por otro lado, aunque el artículo 8 del RLFTAIPG especifica que la información debe de estar a la vista desde la página principal y presentarse de manera que asegure su calidad, veracidad y confiabilidad, no se estipula que se pueda encontrar mediante un motor de búsqueda (3). Por otro lado, se estipula que la información debe contener el monto y la Unidad Compradora, de la cual se puede desprender el sector, pero no impacto, ubicación geográfica o tipo de proyecto (4). Lo anterior se indica en el art. 7 de la LFTAIPG y en el art. 21 del

RLFTAIPG. Sin embargo, no se dice que la información deba alcanzarse con cinco clics o menos (5). Se estipula que la información se debe presentar en formatos pre-establecidos (6). La información debe presentarse en un formato electrónico que facilite su análisis como excel o word (7), pero no se prevé que aparezca en forma de base de datos descargable (8). Sin embargo, la LOPSRM estipula que la información de la base de Contratos de CompraNet debe actualizarse por lo menos trimestralmente y documentarse adecuadamente, pero no se estipula lo mismo para el Portal de Obligaciones de Transparencia (9).

En cuanto a la implementación de la accesibilidad, se publican datos básicos de los Contratos en el sitio web de CompraNet y en el Portal de Obligaciones de Transparencia (1). Sin embargo, no es posible vincular los datos de la base con otros documentos de un procedimiento de contratación específico. Los datos básicos se presentan en un solo sitio en el caso de CompraNet pero no en el del Portal de Obligaciones de Transparencia, el cual está dividido por dependencia (2). Dentro de las bases de datos de CompraNet existen los campos de monto, tipo de proyecto, sector y entidad federativa, pero éstas no contienen información a nivel municipio ni con georreferenciación, así como tampoco datos de impacto. En la base de datos del Portal de Obligaciones de Transparencia también existe el campo de monto y sector, pero no el de impacto o tipo de proyecto -adquisiciones, obra pública, servicios, etc.- (4). Las bases se pueden descargar en menos de cinco clics desde CompraNet o desde el Portal de Obligaciones de Transparencia (5). La información se presenta en formato excel (.xls) descargable y manipulable y tiene una explicación de la información con la que cuenta (6,7,8). Además de lo anterior, se publican versiones de distintos años de las bases en el caso de CompraNet. En cambio, en el caso del Portal de Obligaciones de Transparencia, no hay forma de saber cuándo se actualizaron los archivos o de obtener una versión previa de la base para verificar la consistencia de la información (9).

# ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO

**ID DOC: C1**

**CONVENIO MODIFICATORIO DE PROCEDIMIENTO COMPETITIVO**

**CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**3.0**

Cumple parcialmente. El marco normativo estipula la obligación de publicar los Convenios modificatorios de los procedimientos competitivos. La LGTAIP indica en su art. 70 fracción XXVIII a) que las licitaciones e invitaciones restringidas deberán publicar sus Convenios modificatorios. Sin embargo, la Plataforma Nacional de Transparencia deberá comenzar a funcionar en mayo de 2016, de modo que a la fecha de la publicación de este estudio, no fue posible corroborar que en la práctica se cumpliera con la disposición. Por otra parte, en CompraNet los procedimientos de contratación de las licitaciones e invitaciones a tres de más de 100 millones de pesos no publicaron ningún Convenio modificatorio.

El marco normativo cumple con las buenas prácticas, mientras que en la implementación no se pudo verificar. El art. 109 del RLOPSRM estipula que los Convenios modificatorios de los procedimientos competitivos deben indicar el fundamento de los cambios y las modificaciones específicas al alcance, plazo y monto del Contrato, así como a su programa de ejecución, según sea el caso. También indica la obligación de explicitar la variación porcentual y absoluta del precio y la duración de los Contratos - pero no de su alcance. Por otra parte, no se prevé la existencia de un comité multisectorial constituido por especialistas para revisar y validar los cambios establecidos en los Convenios modificatorios. Al contrario, conforme al tercer párrafo del artículo 59 de la LOPSRM, los Convenios deben ser

autorizados por el funcionario público que determinen las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas (POBALINES) de la dependencia. Solamente cuando el monto o el plazo modificados rebasan en 25 por ciento los originales, se debe solicitar la autorización de la SFP. Ahora bien, no fue posible corroborar el cumplimiento de las buenas prácticas en la implementación, pues no se encontró publicado ningún Convenio modificatorio de procedimientos competitivos.

En términos de accesibilidad, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública especifica que los convenios modificatorios de los procesos de licitación pública o invitación a cuando menos tres se deben publicar en la Plataforma Nacional de Transparencia. Sin embargo, no estipula que la Plataforma Nacional de Transparencia deba brindar bases de datos descargables, formatos estandarizados o motores de búsqueda. Tampoco prevé que existan categorías de proyectos que permitan distinguir los más relevantes, ni que la información deba encontrarse unificada por proyecto. Por lo tanto, a pesar de que el marco normativo especifica la publicación en línea de los Convenios modificatorios, éste carece de varios elementos de accesibilidad. De nuevo, en la práctica, no se pudo evaluar la accesibilidad, pues no se encontró publicado ningún convenio modificatorio de procedimientos competitivos.

**ID DOC: C2**

**CONVENIO MODIFICATORIO DE ADJUDICACIÓN DIRECTA**

**CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**3.4**

Cumple parcialmente. El marco normativo no estipula la publicación de los Convenios modificatorios de las adjudicaciones directas. La LGTAIP indica en su art. 70 fracción XXVIII a) que las licitaciones e invitaciones restringidas deberán publicar sus Convenios modificatorios, pero no establece dicha obligación para las adjudicaciones directas. Sin embargo, en la práctica, se publicó en Compranet un Convenio modificatorio de los Contratos de la muestra de adjudicaciones directas de 30 millones de pesos o más. Éste es un hallazgo limitado, pues no fue posible determinar para todos los Contratos de la muestra si éstos habían sufrido modificaciones. Se

sabe con certeza que 48.39 por ciento de ellos no fue modificaco, mientras 3.23 por ciento de los casos sí lo fueron. Pero en 48.39 por ciento de los casos, se ignora si fueron modificados o no.

El marco normativo cumple con las buenas prácticas, mientras que en la implementación éstas se pudieron verificar para el único caso disponible. El art. 109 del RLOPSRM estipula que los Convenios modificatorios de las adjudicaciones directas deben indicar el fundamento de los cambios y las modificaciones específicas al alcance, plazo y monto del Contrato, así como a su programa de

ejecución, según sea el caso. También indica la obligación de explicitar la variación porcentual y absoluta del precio y la duración de los Contratos - pero no de su alcance. Por otra parte, no se prevé la existencia de un comité multisectorial constituido por especialistas para revisar y validar los cambios establecidos en los Convenios modificatorios. Al contrario, conforme al tercer párrafo del artículo 59 de la LOPSRM, los Convenios deben ser autorizados por el funcionario público que determinen los POBALINES de la dependencia. Solamente cuando el monto o el plazo modificados rebasan en 25 por ciento los originales, se debe solicitar la autorización de la SFP.

En la práctica, se observó que el Convenio modificatorio publicado incluía el dictamen técnico con el fundamento y la explicación de los cambios. El dictamen técnico contenía los antecedentes, las motivaciones de los cambios realizados, el plazo para la ejecución de las obras y el importe estimado (con porcentajes), así como el fundamento legal y la acreditación de los criterios de economía, eficacia y eficiencia. Asimismo, el Convenio contenía la variación porcentual y absoluta del monto original del Contrato. No se observó variación de su plazo ni de su alcance. No fue posible sacar conclusiones respecto a la inclusión del programa de ejecución modificado, pues éste no se modificó y tampoco se observó la intervención

de un comité multisectorial que autorizara los cambios establecidos en el Convenio.

En cuanto a la accesibilidad, el marco normativo no estipula la obligación de publicar los Convenios modificatorios de las adjudicaciones directas y, por lo tanto, no regula su accesibilidad. Sin embargo, en la práctica fue posible medir la accesibilidad para el único documento publicado de la muestra. El Convenio modificatorio se encontró publicado en la plataforma de CompraNet (1). Se publicó junto con otros documentos relevantes de la obra en la plataforma de CompraNet Anuncios, por lo que se consideró que la información estuvo integrada (2). Sin embargo, dicha plataforma cuenta con un buscador de mala calidad que no permite localizar procedimientos de contratación ni sus documentos mediante palabras clave (3), monto o impacto, pero sí por número de expediente, tipo de proyecto, Unidad Compradora y entidad federativa (4). Se puede tener acceso al Convenio modificatorio en menos de cinco clics, siempre y cuando se cuente con el número de expediente o el número de procedimiento (5). El documento tiene el formato pre-establecido estipulado en la LOPSRM (6). Sin embargo, no se presenta en un formato electrónico que facilite su análisis, pues es un PDF (7). El convenio modificatorio no se presenta en una base de datos descargable (8) y no es posible identificar si hay distintas versiones del mismo (9).

### ID doc: C3

#### DATOS BÁSICOS DE CONVENIOS MODIFICATORIOS

Cumple parcialmente. Se estipula la obligación de publicar los Datos básicos de los convenios modificatorios en la plataforma de CompraNet. La LOPSRM en su artículo 2, fracción II, establece que la plataforma pública de CompraNet estará integrada, entre otra información, por los Datos de los convenios modificatorios. Asimismo, se estipula la publicación de los Datos básicos de los convenios modificatorios en la Plataforma de Obligaciones de Transparencia. El RLTAIPG indica en su artículo 21, fracción V, que los datos de los convenios de modificación a los contratos deberán ser publicados en los sitios de internet de las dependencias y entidades respectivas, los cuales se condensarán en el Portal de Obligaciones de Transparencia del Gobierno Federal. En la práctica, mientras que en la base de datos de CompraNet no se pudieron identificar los Datos básicos de los convenios modificatorios de los contratos modificados, éstos sí se publicaron en el Portal de Obligaciones de Transparencia, en 93.3 por ciento de los casos de los Contratos de la muestra analizada en la MeTrOP en

### CALIFICACIÓN GLOBAL

## 5.4

los que se identificaron modificaciones a los mismos.

Ahora bien, el marco normativo prevé ciertas buenas prácticas. El RLTAIPG indica en su artículo 21, fracción V, que se debe publicar la unidad administrativa que celebró el contrato, el nombre del proveedor, el tipo de procedimiento de contratación y la fecha, objeto, monto y plazos de cumplimiento del contrato en el Portal de Obligaciones de Transparencia. Asimismo, el artículo 2 de la LOPSRM estipula que los Datos de los convenios de modificación a los contratos también deberán aparecer en CompraNet. Sin embargo, en la práctica, no fue posible identificar los Convenios modificatorios de la muestra en la base de datos de CompraNet y por lo tanto no fue posible encontrar la variación de los montos y plazos en la base, así como los motivos que originaron los cambios. Por otro lado, 93.3 por ciento de los contratos modificados publicaron en el Portal de Obligaciones de Transparencia la variación del monto o plazos del contrato en cuestión, pero no la razón que motivó dichos cambios.

Respecto a la accesibilidad, la normatividad específica que los datos básicos de los convenios modificatorios deben publicarse en las plataformas de CompraNet y del Portal de Obligaciones de Transparencia (1). Estipula que la información de los Convenios modificatorios debe encontrarse integrada en un solo sitio en el caso de CompraNet pero no en el del Portal de Obligaciones de Transparencia. Estipula que deben aparecer en CompraNet en el art. 74 de la LOPSRM, así como en el sitio web de cada dependencia o entidad en el art. 21 del RLFTAIPG (2). No estipula que deba ser posible encontrarlos mediante un motor de búsqueda (3). No estipula que la información se deba presentar con clasificaciones en función del impacto, tipo de proyecto ni ubicación geográfica. Sin embargo, estipula que se debe clasificar la información por monto en el art. 21 del RLFTAIPG y también por sector, puesto que los datos deben estar clasificados por dependencia (4). No estipula que se deba tener acceso a los Datos de los convenios con cinco clics o menos (5). Estipula que los Datos de los convenios deben tener un formato pre-establecidos al cumplir con ciertos requisitos mínimos inscritos en el art. 21 de la RLFTAIPG (6). No estipula que la información deba presentarse en un formato electrónico que facilite su análisis (7). Tampoco estipula que los Datos deban presentarse en una base de datos descargable (8). Finalmente, estipula que se deben publicar todas las versiones en Compranet en el art.74 de la LOPSRM pero no en el caso del Portal de Obligaciones de Transparencia (9).

Asimismo, en la práctica, dentro de la base de Contratos de CompraNet no es posible identificar los Convenios modificatorios y por lo tanto no se cumple ningún criterio de accesibilidad. Por otra parte, en efecto se publican los Datos básicos de los convenios modificatorios en la plataforma del Portal de Obligaciones de Transparencia (1). Los Datos de las distintas dependencias no se encuentran integrados, puesto que cada dependencia tiene su propio portal con sus propios Datos de convenios modificatorios (2). En la del Portal de Obligaciones de Transparencia también existe el campo de dependencia, unidad administrativa, y entidad federativa, pero no el de impacto o tipo de proyecto. Asimismo, para acceder a sus montos es necesario acceder a cada uno de los registros y descargarlos por separado (4). La base se puede descargar en menos de cinco clics desde el Portal de Obligaciones de Transparencia (5). La información se presenta en formato excel (.xls) descargable (6,7). Sin embargo, cierta información de los Convenios modificatorios se puede descargar fácilmente en base de datos como el número de Convenios pero no toda la información. Por ejemplo, para descargar los montos o los plazos de modificación es necesario entrar a cada uno de los registros y descargarlo por separado (8). Además, no hay forma de saber cuándo se actualizaron los archivos o de obtener una versión previa de la base para verificar la consistencia de la información (9).

#### ID DOC: C4

##### INFORME DE CONVENIOS MODIFICATORIOS SOBRE CAMBIOS RELEVANTES

**CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**0.8**

No cumple. No se establece la obligación de publicar el Informe al OIC de convenios modificatorios que rebasan 25 por ciento del monto ni tampoco se publica en la práctica. El artículo 59 de la LOPSRM indica que es necesario notificar

en un informe mensual al OIC los cambios efectuados en los contratos cuando éstos rebasan 25 por ciento de sus montos o plazos pactados. Sin embargo, dicho informe no tiene que ser puesto a disposición del público.

#### ID DOC: C5

##### REPORTE DE SUPERVISIÓN DE LAS VISITAS FÍSICAS (SFP)

**CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**0**

No cumple. No se publican Reportes de supervisión de las visitas físicas para conocer el estado y avance de las obras que incluyan principales indicadores y hallazgos sobre los proyectos visitados. La normatividad tampoco indica que se deban publicar los hallazgos de las visitas de inspección física. Debe mencionarse que en el marco normativo se le confieren a la SFP las facultades para realizar la inspección, vigilancia y auditoría interna de los proyectos de obra pública, pero no obliga a que los hallazgos que resulten de la inspección deban

ser publicados. El artículo 75 de la LOPSRM indica lo siguiente: "La Secretaría de la Función Pública podrá realizar las visitas e inspecciones que estime pertinentes a las dependencias y entidades que realicen obras públicas y servicios relacionados con las mismas, e igualmente podrá solicitar a los servidores públicos y a los contratistas que participen en ellos, todos los datos e informes relacionados con los actos de que se trate." De manera similar, en los Lineamientos de los Reportes de Visitas de Inspección de Obras Públicas y

Servicios Relacionados con las Mismas se establece que “se deberán elaborar informes quincenales, mensuales y trimestrales” (pág. 4), pero no menciona que deben

publicarse. Puesto que el documento no se publica ni debe ser publicado, no se puede decir nada de su accesibilidad en la norma o en la práctica.

## ID doc: C6

### INFORME DE AVANCE FÍSICO Y FINANCIERO DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN (EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA)

CALIFICACIÓN GLOBAL  
**4.7**

Cumple parcialmente. A pesar de que no se publica un Informe como tal, se publican indicadores del avance físico y financiero de los proyectos de inversión registrados en la Cartera de Inversión en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública y en la Cuenta Pública. Los siguientes anexos del Informe Trimestral (4º Trimestre 2014) contienen datos sobre el avance físico y financiero de los proyectos de inversión: los Anexos IV (multianuales), Anexos V (PIDIREGAS) y Anexos XXII (Programas y proyectos de inversión). Lo anterior se debe a que no se obliga la publicación de un informe como tal que indique los avances, pero sí se estipula la obligación de publicar ciertos indicadores en los Informes Trimestrales y en la Cuenta Pública. El art. 107 de la LFPRH establece que la SHCP debe de entregar al Congreso un Informe Trimestral sobre los ingresos y la ejecución del presupuesto y la fracción I de este mismo artículo establece que estos Informes deben contener la información de los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos. Asimismo, los Lineamientos para el seguimiento del ejercicio de los PPI establecen que “la información que reporten las Dependencias y Entidades [de los PPI que incluye el avance físico y financiero] (...) se considerará para la elaboración de los informes trimestrales que la Secretaría deberá remitir a la Cámara de Diputados, así como para la elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública de cada año” (L.25).

Respecto a las buenas prácticas, el anexo XXII del avance físico y financiero de los programas y proyectos de inversión y el anexo IV de los proyectos multianuales del Informe del 4º trimestre de 2014 no contienen definiciones amplias y metodología de cálculo de los indicadores de avance físico y financiero. La LFPRH, que regula la publicación de los Informes Trimestrales y su contenido, no especifica qué indicadores de avance físico o financiero deben contener exactamente para los proyectos generales. Así, los Informes Trimestrales únicamente especifican cuál ha sido el avance físico del proyecto hasta el

cierre del trimestre reportado, sin precisar el avance que ha habido por mes. De hecho, no indican la fecha en que se inició cada uno de los programas y proyectos de inversión. De igual forma, no se estipula que los Informes Trimestrales indiquen cuáles fueron los presupuestos de los programas y proyectos de inversión originalmente establecidos y ejercidos al final del año o sus indicadores de rentabilidad. Por otro lado, no se elabora un reporte anual sobre el avance físico y financiero de los proyectos. Sin embargo, el 4º Informe Trimestral de la SHCP de cada año contiene información anual, así como la Cuenta Pública. Los documentos titulados “Programas y Proyectos de Inversión por tipos” de cada una de las Dependencias y Entidades Paraestatales se encuentran en los Tomos III y VII de la Cuenta Pública en los apartados de Información Programática. Sin embargo, la información se encuentra desagregada, puesto que se presentan archivos diferentes por dependencia y entidad, lo cual suma más de 220 archivos. Para conocer, por ejemplo, el monto total de la Cartera de Inversión de un año, es necesario abrir todos los archivos. Por lo tanto, a pesar de que se publiquen los indicadores de avance físico y financiero o los montos, resulta complicado conocer datos agregados que podrían ofrecer un panorama general.

Por otra parte, los anexos de los Informes Trimestrales y de la Cuenta Pública son accesibles en la práctica. Las bases de datos de de avance físico y financiero de los Informes Trimestrales y de la Cuenta Pública se encuentran en Internet en la página de la SHCP. La información se puede localizar mediante un buscador que permite localizar los documentos mediante palabras clave. Los programas y proyectos de inversión se presentan con clasificaciones en función del monto, tipo de proyecto, sector, ubicación geográfica, aunque no por impacto. Las tablas de los anexos constituyen formatos pre-establecidos. La información es descargable en un formato manipulable (.xls) en forma de base de datos y también está disponible en la Plataforma de Transparencia Presupuestaria. En el caso de los Informes, la información se actualiza

trimestralmente y la Cuenta Pública anualmente. Sin embargo, no se puede descargar el anexo del Trimestral o de la Cuenta Pública en menos de cinco clics. De hecho, en el caso de la Cuenta Pública, es necesario descargar más de 220 archivos para poder

analizar de forma integral los montos y los avances de los programas y proyectos de inversión. Cabe destacar que el marco normativo no estipula estos criterios de accesibilidad, ni que la información deba estar en bases de datos.

#### ID doc: C7

##### INFORME EJECUTIVO DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

No cumple. No se establece la obligación de publicar un reporte sobre la ejecución de los principales contratos vigentes ni tampoco se publican en la práctica. Ni en la LOPSRM, ni en la regulación de Transparencia se especifica que se deba publicar un comentario sobre la ejecución de los principales contratos vigentes elaborado por expertos independientes, ni que se incluya explicaciones sobre los principales problemas y riesgos que enfrentan. De forma

aislada, se publicó una base de contratos en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) con sus avances físicos, etapa del contrato y fecha de entrega recepción. Sin embargo, no aparece ni el número de contrato, ni el de expediente de CompraNet ni el número de procedimiento de contratación, de modo que no es posible saber a qué contrato le corresponde cada uno de estos avances, por lo que pierde su posible utilidad.

CALIFICACIÓN GLOBAL

0

#### ID doc: C8

##### INFORME DE CONCLUSIÓN DE LAS OBRAS PÚBLICAS

No cumple. No se obliga la publicación de un Informe de conclusión de las obras. De acuerdo al artículo 64 de la LOPSRM, cuando se hayan entregado los trabajos y se

haya verificado su calidad, debe levantarse un acta de su entrega-recepción física. Sin embargo, no se estipula que el acta de entrega recepción deba publicarse.

CALIFICACIÓN GLOBAL

0

## AUDITORÍA INTERNA

#### ID doc: C9

##### PROGRAMA ANUAL DE AUDITORÍA DE LA SFP

No cumple. El marco normativo no estipula que se deba publicar el Programa Anual de Auditorías de la SFP. De acuerdo al art. 30 del Reglamento Interior de la SFP, la Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública (UCAOP) de la SFP está a cargo de elaborar el Programa anual de auditorías y visitas de inspección a obras públicas. Sin embargo, no estipula que dicho programa deba publicarse. Asimismo, de acuerdo al art. 33, la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (UORCS) de la SFP se encuentra a cargo de auditar los fondos federales transferidos a estados y municipios que construyen obras públicas. Sin embargo, tampoco tienen la obligación de transparentar su programa anual de trabajo. La única obligación de transparencia que existe consiste en indicar el número y tipo de auditorías por realizarse en un

ejercicio presupuestario, el número total de observaciones determinadas en los resultados de auditoría y el número de observaciones atendidas (RLFTAIPG, art. 17). Sin embargo, ni siquiera se estipula que se deba indicar cuántas auditorías u observaciones corresponden a cada dependencia. Consistentemente con el marco normativo, el Programa anual de auditorías y visitas de inspección a obras públicas que elabora la Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública (UCAOP) de la SFP no se publica. Por otro lado, aunque se publican los programas de gasto federalizado que fueron auditados de 2008 a 2014 por la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (UORCS) de la SFP, no se especifica cuáles entidades federativas fueron auditadas por cada uno de los programas, por lo que no califica como programa anual de auditoría.

CALIFICACIÓN GLOBAL

0

**ID DOC: C10****INFORMES DE AUDITORÍA EN INVERSIÓN FÍSICA DE LA SFP****CALIFICACIÓN GLOBAL****0.8**

Cumple parcialmente. No se publican los hallazgos de las auditorías internas de la SFP y la normatividad al respecto es inconsistente. Por un lado, la LFTAIPG obliga la publicación de información de los contenidos de las auditorías internas, pero, por otro, el RLFTAIPG acota esta obligación. A pesar de que el art. 7 fracción X de la LFTAIPG indica que deben publicarse “los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación”, el RLFTAIPG indica que para cumplir la disposiciones del art.7 fracción X de la Ley, se debe publicar únicamente el número de auditorías internas realizadas y el número de

observaciones observadas y atendidas, pero sin siquiera especificar cuál es la dependencia o entidad fiscalizada.

Tal como se establece en el RLFTAIPG, se publica el número de auditorías internas realizadas y el número de observaciones observadas y atendidas, pero sin especificar cuál es la dependencia o entidad fiscalizada. Esta información se publica en los reportes trimestrales de auditoría en la página de SFP, los cuales son medianamente accesibles, aunque no tienen contenido alguno respecto a los hallazgos de las auditorías. (<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/temas/documentos-pot/reportes-trimestrales-de-auditorias.html>).

**ID DOC: C11****REPORTE DE PROBLEMÁTICA DE LA OBRA PÚBLICA DE LA SFP****CALIFICACIÓN GLOBAL****0**

No cumple. No se obliga la publicación de un reporte que analice la problemática más frecuente y relevante de los proyectos auditados. Asimismo, tampoco se publica tal reporte.

## AUDITORÍA EXTERNA

**ID DOC: C12****PROGRAMA ANUAL DE AUDITORÍAS EXTERNAS****CALIFICACIÓN GLOBAL****5.3**

Cumple parcialmente. Se publica el Programa anual de auditorías externas. Éste se encuentra disponible en el sitio web de la ASF ([http://www.asf.gob.mx/Publication/29\\_Elaboracion\\_del\\_Programa\\_Anual\\_de\\_Auditorias](http://www.asf.gob.mx/Publication/29_Elaboracion_del_Programa_Anual_de_Auditorias)), y detalla por objeto de fiscalización y por ente fiscalizado cuáles son los tipos de auditoría que se realizarán en el año. Sin embargo, ni en la CPEUM ni en la LFRCF se establece la obligación para la ASF de publicar este Programa. El artículo 85, fracción IV, y 77, fracción IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación estipula que la ASF debe presentar ante la Cámara de Diputados su programa anual de auditorías, visitas e inspecciones, pero no indica la obligación de publicarlo. Por otro lado, ni la LGTAIP ni la LFTAIPG indican que deba publicarse el Programa anual de auditorías. Empero, el Reglamento de la Cámara de Diputados (art. 239) indica que la Gaceta Parlamentaria

es el órgano oficial de difusión de los documentos que se aborden en la Cámara de Diputados, de tal modo que en este Reglamento queda inscrita la obligación de publicar el Programa Anual de Auditorías externas. Asimismo, aunque el Programa Anual de Auditorías externas no incluye la metodología de selección de las muestras, el sitio de la ASF pone a disposición del público una página web que se titula “Elaboración del Programa Anual de Auditorías”, en la cual se explican los principios básicos para elaborar el Programa. De hecho, el artículo 29 de la LFRCF estipula que se deben publicar los criterios de selección de los proyectos auditados en los Informes de auditoría de la ASF, pero no hay obligación de publicar metodologías en el Programa Anual. El Programa Anual de Auditoría se publica en formato PDF, por lo que es menos manejable que un formato excel. Se encuentra en menos de cinco clics en la página de la ASF.

**ID DOC: C13****INFORMES DE AUDITORÍA EN INVERSIÓN FÍSICA DE LA ASF****CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**8.2**

Cumple parcialmente. Se publican los Informes de auditoría de inversión física, pero no son del todo oportunos. El marco normativo obliga a que se publiquen los Informes de auditorías externas o de la ASF. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece en su artículo 28 que la ASF debe publicar el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública con las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas que derivan de las auditorías practicadas. Asimismo, los Informes de auditoría en inversión física de la ASF son resultado de un trabajo de auditoría independiente y se publican en la página <http://www.asfdatos.gob.mx/>. Por otro lado, no se publica un informe que contraste el calendario de pagos con los pagos realmente realizados en los proyectos, a menos que se detecte en la auditoría algún problema relacionado con el plan de pagos, en cuyo caso los Informes de auditoría indican los retrasos y problemas en la ejecución de los contratos, tal y como lo estipula la normatividad. A la fecha, las auditorías no permiten aún retroalimentar el proceso presupuestario como es debido, pues la Cuenta Pública auditada se publica después de la discusión presupuestaria. Sin embargo, a partir de 2015, la CPEUM, en su art. 79, f.II, estipula que se publicarán los informes individuales de auditoría que se hayan concluido al mes de junio y al mes de

octubre. Esto permitirá retroalimentar el proceso presupuestario, pero no de forma completa, puesto que el total de auditorías se encontrará listo solamente a partir de febrero del año posterior a la publicación de la Cuenta Pública. La ASF difunde y explica sus reportes de auditoría a través de medios efectivos. La ASF efectúa sus auditorías con independencia del Poder Ejecutivo. En la práctica, la ASF no depende ni financiera, ni operativamente de este Poder. Así, conforme al art. 79 de la LFRCF, el Auditor superior será designado por la Cámara de Diputados y será propuesto por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, de tal modo que el Poder Ejecutivo no interviene. Finalmente, la ASF audita la economía, eficiencia y eficacia de los proyectos de infraestructura mediante las auditorías de desempeño a los programas de infraestructura.

Aunado a lo anterior, la página de <http://www.asfdatos.gob.mx/> tiene toda la información de auditorías a inversión física unificada. Las herramientas para acceder a la información son visibles desde la página de inicio. Además cuenta con buscadores amigables, permite encontrar información por relevancia y bajar bases de datos con información filtrada según el usuario. Esto no se estipula en la legislación.

**ID DOC: C14****INFORMES DE SEGUIMIENTO DE LAS OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA ASF****CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**7.3**

Cumple parcialmente. La página de Internet de la ASF presenta los Informes que notifican el estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas. Éstos se encuentran disponibles desde 2010 hasta el primer semestre de 2015. Asimismo, el marco normativo, mediante el art.30 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), estipula que se debe dar seguimiento a las recomendaciones emitidas a las entidades fiscalizadas y generarse un reporte al

respecto, el cual será semestral y deberá publicarse en la página de Internet de la ASF.

El Informe de seguimiento de las observaciones y recomendaciones emitidas por la ASF se publica en formato PDF y es descargable. Se encuentra en menos de cinco clics desde el portal de la ASF. Sin embargo, las tablas dentro del documento no se encuentran en un formato manejable. Es fácil de encontrar y se encuentra unificado en el sitio de la ASF, no disperso en distintas fuentes.

**ID DOC: C15****REPORTE DE PROBLEMÁTICA DE LA OBRA PÚBLICA DE LA ASF****CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**4.5**

Cumple parcialmente. El marco normativo no prevé que se elabore un reporte público periódico con la problemática más relevante de los proyectos auditados, ni que se publiquen recomendaciones para la mejora. En 2012, la ASF publicó un reporte con el análisis de la problemática más frecuente y relevante de los proyectos de inversión física auditados de más de 100 millones de pesos. El

documento, que fue una separata del informe de auditoría, se tituló "Problemática General en Materia de Obra Pública". Su oportunidad y accesibilidad no está normada, pero es fácil de encontrar, pues se encuentra en el sitio de la ASF. Sin embargo, el documento existente constituye un esfuerzo aislado y se hará obsoleto con el tiempo, pues no se estipula que deba publicarse otro similar.

## EVALUACIÓN EXTERNA

**ID DOC: C16****PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN (SED)****CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**6.7**

Cumple parcialmente. Se estipula la obligación de publicar el Programa Anual de Evaluación de los programas públicos (PAE) en el art. 28 del DPEF 2015. Incluso, el mismo PAE 2015 indica que debe encontrarse "disponible en las páginas de Internet de la SHCP, de la SFP y del Coneval, para su conocimiento y observancia, de conformidad con las disposiciones aplicables." De conformidad con estas disposiciones, el PAE se encuentra disponible en la Plataforma de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, así como en las páginas de la SFP y del Coneval.

El Programa Anual de Evaluación no tiene la obligación de incluir programas y proyectos de inversión o de obra pública. El monto, nivel de complejidad o riesgos de las obras no son factores considerados para incluir un programa de infraestructura en el programa de evaluación. Sin embargo, cuando los evalúa debe especificar qué tipo de evaluación se llevará a cabo (por ejemplo, de diseño, de consistencia y resultados, específica, de procesos, de

costo efectividad o estratégica). Asimismo, se estipula que los términos de referencia de las distintas evaluaciones existentes se deben encontrar a disposición del público. Cuando el PAE evalúa programas y proyectos de inversión, éstos son de tipo K. Los programas presupuestarios que pertenecen a la modalidad K son proyectos de inversión sujetos a registro en la Cartera de Inversión que integra y administra la Unidad de Inversiones de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP. Sin embargo, las obras públicas no sólo son de tipo K, sino que se distribuyen en programas presupuestarios de diversas modalidades. Ahora bien, el marco normativo no estipula que el PAE deba evaluar un mínimo de programas presupuestarios de tipo K, ni tampoco que contenga los necesarios para constituir una muestra representativa de las obras públicas. Asimismo, no existe obligación de que el PAE indique la metodología utilizada para seleccionar la muestra de evaluación. Por lo tanto, no es posible saber en función de qué criterios se determina que se incluya un programa presupuestario de la modalidad K.

**ID DOC: C17****EVALUACIÓN EXTERNA (SED)****CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**7.2**

Cumple parcialmente. El DPEF 2015 establece la obligación de publicar todas las evaluaciones financiadas con recursos públicos. Sin embargo, esta obligación es temporal porque el DPEF 2015 tiene una vigencia limitada. En el marco del PAE, se han programado 33 evaluaciones a proyectos de inversión (tipo K) entre 2007 y 2014 y se encuentran publicadas 18 de ellas, lo que equivale a 54.5

por ciento de las programadas en este periodo. Éstas se encuentran disponibles en el buscador de evaluaciones de la Plataforma de Transparencia Presupuestaria de la SHCP (<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/SED>). Asimismo, todas las Evaluaciones externas que se encuentran disponibles indican los datos de los evaluadores y se encuentran publicadas íntegramente.

**ID DOC: C18****INFORME DE LECCIONES APRENDIDAS DE LAS EVALUACIONES EXTERNAS (SED)****CALIFICACIÓN GLOBAL****6.0**

Cumple parcialmente. El marco normativo prevé la publicación de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) que, en el marco del SED, sirven como informes de lecciones aprendidas. De acuerdo con la normatividad, los ASM permiten conocer las áreas de oportunidad de los programas y proyectos de inversión evaluados y cuáles son las acciones concretas que emprenderán las dependencias para conseguir las mejoras sugeridas en la evaluación. Dicha información deberá ser publicada en las respectivas páginas de Internet de las dependencias y entidades. Por otra parte, el artículo 28 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 estipula que la SHCP “deberá publicar trimestralmente en Internet los avances en el cumplimiento de los aspectos que sean susceptibles de mejora que se deriven de las evaluaciones externas contempladas en los programas anuales de evaluación.” Sin embargo, las Evaluaciones en el marco del SED no necesariamente se concentran en proyectos de inversión física o de obra pública y los ASM por dependencia o entidad no agregan los aprendizajes de este sector. Siendo consistente con el

marco normativo, cada una de las dependencias publica en sus portales las matrices que corresponden a los ASM por programa presupuestario evaluado. Asimismo, la SHCP publica en la Plataforma de Transparencia Presupuestaria, en la pestaña que se refiere al Sistema de Evaluación de Desempeño, informes trimestrales sobre los avances en los ASM de 2014 y 2015. Por otro lado, el Coneval también ha publicado informes que conglomeran los ASMs de los programas presupuestarios evaluados desde 2008 hasta 2014, pero solamente de los relacionados con el desarrollo social. El más reciente se titula “Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2013-2014” y se encuentra disponible en la página web del Coneval. Sin embargo, los informes agregados que dan seguimiento a los ASM no recaban específicamente las recomendaciones hechas a los programas presupuestarios relacionados con obra pública e inversión en infraestructura, de tal modo que no es posible realizar recomendaciones para mejorar la política de obra pública.

## EVALUACIÓN EX-POST DE SHCP

**ID DOC: C19****PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN SHCP****CALIFICACIÓN GLOBAL****6.0**

Cumple parcialmente. Las evaluaciones ex-post son evaluaciones especializadas en programas y proyectos de inversión que coordina la Unidad de Inversiones de la SHCP -.Conforme al marco normativo, la SHCP publica su plan de evaluaciones ex-post en forma de una lista de los proyectos que se evaluarán bajo la coordinación de la Unidad de Inversiones de la SHCP. Esta lista se denomina “Relación de Programas y Proyectos de Inversión Sujetos a Evaluación Ex-Post” y se encuentra disponible para distintos años en el sitio web de la SHCP ([http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/ppi/Paginas/Documentos\\_relevantes.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/ppi/Paginas/Documentos_relevantes.aspx)). La Unidad de Inversiones de SHCP es la responsable de elaborar dicho plan de evaluación. El L. 11 de los Lineamientos para el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión establece que “la lista [de proyectos por evaluar] se dará a conocer a las dependencias y entidades encargadas de la realización

de los programas y proyectos seleccionados, por escrito y a través de la página electrónica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a más tardar el último día hábil de enero.” Asimismo, los Lineamientos para el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión establecen que deben de evaluarse anualmente al menos 10 programas o proyectos de inversión de los que hayan sido concluidos. Sin embargo, no se prevé que deba realizarse una muestra representativa de las obras públicas en función de su valor, complejidad y riesgos. El marco normativo no obliga la publicación de la metodología utilizada para seleccionar la muestra de proyectos, aunque se establecen algunos criterios en el L.11 de los lineamientos mencionados como “la complejidad técnica, económica o social, así como el monto total de inversión o [que los proyectos tengan] al menos un año de operación”.

**ID DOC: C20**  
**EVALUACIÓN SHCP**

**CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**1.5**

Cumple parcialmente. Las evaluaciones ex-post, especiales para programas y proyectos de inversión, coordinadas por la Unidad de Inversiones de la SHCP, no tienen la obligación de ser publicadas. En efecto, el marco normativo establece que su publicación es opcional, y que, en su caso, serán publicadas en la página web de la dependencia. Sin embargo, no se encontró publicada información sobre estas evaluaciones. En los Lineamientos para el seguimiento de la rentabilidad de los programas

y proyectos de inversión se establece que deben de evaluarse anualmente al menos 10 proyectos de los que hayan sido concluidos. Existen otras evaluaciones en la red (como el monitoreo de obra pública de programas sociales en [http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2009/EMOP\\_2009/SintesisEjecutiva.PDF](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2009/EMOP_2009/SintesisEjecutiva.PDF) Consultada el 19 de marzo de 2014), pero no se detectó que se publicaran consistentemente las evaluaciones en la página de SHCP.

**ID DOC: C21**  
**REPORTE SOBRE EL SEGUIMIENTO DE LA RENTABILIDAD DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN**

**CALIFICACIÓN GLOBAL**  
**5.0**

Cumple parcialmente. No se publica un Reporte sobre el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión como tal, con explicaciones, cifras y una estructura definida, sino que se publica una tabla que contiene indicadores sobre el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión en la página de la SHCP. En ésta, se encuentran publicados reportes desde 2010 hasta 2014. Sin embargo, el marco normativo prevé la publicación de un Reporte de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión. El L.9 f.vi de los Lineamientos para el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión de la Administración Pública Federal estipula que la Unidad de Inversiones de la SHCP debe publicar un reporte al término de la ejecución del proyecto sobre el seguimiento de la rentabilidad en la etapa de ejecución, que incluya las comparaciones de montos, plazas e indicadores de rentabilidad reportados con los efectivamente realizados.

previstos y efectivos. Sin embargo, los plazos de ejecución se consideran en años, de tal modo que si hubo meses de retraso no es posible identificarlo.

Asimismo, no se obliga que la tabla con indicadores de seguimiento estipulada deba contener la metodología y las definiciones de los indicadores en cuestión y, en la práctica, no las contiene. Cabe destacar que los Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión estipulan cómo calcular los indicadores de rentabilidad, pero éstos no se publican junto con la tabla de reporte en cuestión. Por otra parte, los proyectos reportados son aquellos mayores a 100 millones de pesos o que tuvieron un análisis costo-beneficio, un análisis costo-beneficio simplificado o un análisis costo-eficiencia, y no para aquellos mayores a 50 millones de pesos, como lo estipula la normatividad.

El marco normativo establece que el reporte de seguimiento de la rentabilidad al término de la ejecución deberá comparar los montos totales de inversión reportados del último análisis costo-beneficio con los efectivamente erogados, el plazo de ejecución previsto del último análisis costo-beneficio con el plazo efectivamente realizado y la comparación de los índices de rentabilidad (VPN y TIR o CAE) previstos con los efectivos, lo que concuerda con las buenas prácticas. La tabla con los indicadores sobre el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión al término de la ejecución compara los montos estipulados y efectivos, así como los indicadores de rentabilidad

Por último, respecto a la accesibilidad, el reporte de seguimiento se encuentra disponible en la página de internet de la SHCP. El sitio cuenta con un buscador, aunque los reportes no se pueden identificar a partir del monto, impacto, tipo de proyecto o ubicación geográfica de las obras. El documento se puede descargar en cinco clics, pero se debe conocer la ruta y ésta no es sencilla ni intuitiva. El documento tiene un formato estandarizado para todos los años. Sin embargo, se presenta en PDF y no en un formato electrónico que facilite su análisis como excel. Los datos no se presentan en forma de base de datos descargable, siendo que por su naturaleza podrían presentarse de ese modo.

ID DOC: C22

**INFORME DE LECCIONES APRENDIDAS SHCP**

No cumple. No se publica un Informe de lecciones aprendidas ni por proyecto, ni general para el sector, que se desprenda de las evaluaciones ex-post que coordina la Unidad de Inversiones de la SHCP. Esto es consistente con el marco normativo,

puesto que no exige que se publique un informe como el mencionando. De esta manera, no se emiten recomendaciones derivadas de las evaluaciones ex-post para mejorar la gestión gubernamental en materia de obra pública.

**CALIFICACIÓN GLOBAL**

**0**



# GLOSARIO

| Término   | Descripción   |
|---|---|
| <b>Accesibilidad en la MeTrOP (dimensión)</b>           | Es una dimensión de la transparencia que nos indica qué tan fácilmente se puede consultar, descargar, manipular y modificar la información. Esta dimensión mide también que existan categorías para identificar cuál es la información más relevante, así como la existencia de formatos estandarizados y bases de datos descargables en línea. Además valora la integración de la información, lo que implica que esté unificada en un solo sitio y no dispersa en varias fuentes.                               |
| <b>Acto de emisión de fallo</b>                         | Es la junta pública en la que se da a conocer el fallo de una licitación de un procedimiento de contratación al que libremente pueden asistir los participantes. Éste es un acto presidido por los funcionarios encargados de realizar el procedimiento de contratación.  |
| <b>Acto de presentación y apertura de proposiciones</b> | Es la junta pública en la que se reciben las proposiciones de los participantes en una licitación pública. Las proposiciones se reciben en sobre cerrado para proceder a la apertura, de modo que se haga constar la documentación presentada, sin que ésta sea evaluada. Durante este acto se hace constar el importe de cada una de las proposiciones, señalando el nombre de la empresa licitante. Las proposiciones son rubricadas y se genera un acta que firman los asistentes.                             |
| <b>Adjudicación directa</b>                             | Es uno de los tres procedimientos de contratación existentes en la legislación mexicana para adquirir obras públicas y servicios relacionados con las mismas; es el único que no es competitivo. Consiste en que el área responsable de la contratación entrega una solicitud de cotización a una persona física o moral seleccionada para que ejecute los trabajos por contratar.  |
| <b>Alianza por el Gobierno Abierto</b>                  | La Alianza para el Gobierno Abierto es una nueva iniciativa multilateral cuyo objetivo es generar compromisos concretos de parte de los gobiernos para fomentar la transparencia, incrementar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, hacer frente a la corrupción y promover la buena gobernanza mediante el uso de nuevas tecnologías. Dicha iniciativa tiene un Comité Promotor que cuenta con representantes gubernamentales y con miembros de organizaciones de la sociedad civil.       |
| <b>Año Fiscal</b>                                       | Año presupuestario y contable que inicia el 1º de enero y finaliza el 31 de diciembre.  |
| <b>Auditoría interna</b>                                | Es el proceso de control, monitoreo y fiscalización que se ejecuta desde dentro de la Administración Pública Federal y se encuentra a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP).   |
| <b>Auditoría externa</b>                                | Es el proceso de fiscalización que ejecuta la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La ASF vigila de manera pormenorizada el buen uso de los recursos públicos, evalúa los resultados de la gestión financiera, comprueba si se cumplió lo dispuesto en el presupuesto y otras disposiciones legales y valora si fueron alcanzados los objetivos y metas de los programas federales.   |
| <b>Buena gobernanza</b>                                 | Término usado en la literatura del desarrollo que hace alusión al proceso de toma de decisiones (e implementación de las mismas) que responde a las siguientes características: participativo, con rendición de cuentas, transparente, efectivo, eficiente, equitativo, inclusivo y que sigue al Estado de Derecho. La buena gobernanza garantiza que haya mínima corrupción, que las minorías sean tomadas en cuenta y que los grupos más vulnerables de la sociedad sean escuchados para la toma de decisiones. |

| Término   | Descripción   |
|---|---|
| <b>Buenas prácticas de elaboración en la MeTrOP (dimensión)</b> | Son aquellas prácticas que deben considerarse al momento de crear un documento determinado con el fin de incrementar la validez de su información, así como volverla comprensiva, relevante y confiable. Las buenas prácticas derivan de estándares internacionales que han probado su efectividad y que cuentan con un marco teórico que las sustenta.   |
| <b>Cartera de Programas y Proyectos de Inversión</b>            | Es el registro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre los programas y proyectos de inversión. Se trata de una plataforma pública que contiene el universo de proyectos de inversión en infraestructura federal socioeconómicamente rentables, así como su información básica. Para cada proyecto deben de incluirse datos como la ubicación, el monto invertido por año y los indicadores de rentabilidad del proyecto, entre otros.   |
| <b>CompraNet</b>  | El sistema electrónico de información pública gubernamental sobre obras públicas y servicios relacionados con las mismas, integrado entre otra información, por los programas anuales en la materia de las dependencias y entidades; el registro único de contratistas; el padrón de testigos sociales; el registro de contratistas sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado, y las notificaciones y avisos correspondientes. |
| <b>Contratación directa</b>                                     | Son los contratos que se celebran entre dependencias o entidades de la Administración Pública Federal (APF) o de alguna entidad federativa para ejecutar una obra con sus propios recursos materiales y humanos, sin que intervenga un tercer contratista.  |
| <b>Contratación pública</b>                                     | Es la adquisición de bienes o servicios que hace el Estado mediante el uso de recursos públicos.  |
| <b>Contratación (fase)</b>                                      | Es la etapa en la que sucede el procedimiento de contratación, desde que se invita a los contratistas a participar en un procedimiento, hasta la entrada en vigor del contrato. Esta etapa también incluye el proceso de impugnación de los fallos por parte de los concursantes.   |
| <b>Contratista</b>  | La persona física o moral que celebra contratos con el gobierno en materia de obra pública o servicios relacionados.  |
| <b>Contrato</b>   | Acuerdo de voluntades para crear o transferir derechos y obligaciones, a través del cual se formalizan los actos para la realización de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.   |
| <b>Convenio modificatorio</b>                                   | Documento legal por medio del cual se pactan modificaciones a los términos originalmente estipulados en un contrato, de modo que se crean, alteran o extinguen las obligaciones previamente establecidas. Los convenios modificatorios suelen cambiar la duración de la ejecución de la obra, el monto o el alcance acordados.  |

| Término  | Descripción  |
|--|--|
| <b>Convocatoria de licitaciones públicas e invitaciones a tres</b> | Documento que contiene los requisitos de carácter legal, técnico y económico con respecto a las obras o servicios objeto de la contratación y las personas interesadas en realizarlas o prestar sus servicios, así como los términos a los que se sujetará el procedimiento de contratación respectivo y los derechos y obligaciones de las partes.  |
| <b>Defensor de la competencia</b>                                  | El defensor de la competencia (competition advocate) es una figura que no existe en México. En los Estados Unidos de América, éste es el responsable de promover la competitividad de los procesos de contratación dentro de cada dependencia o Secretaría de Estado, de modo que debe vigilar y procurar que se ocupen los procedimientos competitivos de contratación. De esta forma, su objetivo es reducir año con año el número de contrataciones públicas que se realizan mediante procesos no competitivos. |
| <b>Dependencia</b>   | Secretarías de Estado, incluyendo a sus órganos administrativos desconcentrados y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como las unidades administrativas de la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la República.  |
| <b>Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF)</b>  | Es el decreto que publica el Poder Ejecutivo en el Diario Oficial de la Federación sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación que aprueba la Cámara de Diputados anualmente.   |
| <b>Disponibilidad en la MeTrOP (dimensión)</b>                     | La disponibilidad de un documento indica si éste se encuentra al alcance del público para ser consultado por medios electrónicos.  |
| <b>Entidad</b>   | Se refiere a todos los Organismos Públicos Descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos del gobierno federal o de entidades paraestatales.   |
| <b>Evaluación ex-ante</b>  | Es la evaluación de la rentabilidad de un programa o proyecto de inversión que debe hacerse previamente para que una dependencia o entidad tome la decisión de llevarlo o no a cabo. La evaluación puede ser a nivel pre-factibilidad o a nivel perfil. Las evaluaciones que se llevan a cabo son de tipo análisis costo-beneficio o análisis costo-eficiencia.  |
| <b>Evaluación ex-post</b>  | La evaluación ex-post consiste en la elaboración de un análisis por parte de la dependencia o entidad encargada de la realización del programa o proyecto de inversión, utilizando información observada de costos y beneficios, una vez que dicho programa o proyecto se encuentra en la etapa de operación.  |
| <b>Gasto de inversión o de capital</b>                             | Son los egresos cuyo objetivo consiste en generar bienes de capital y conservar los activos ya existentes. Cualquier recurso empleado en incrementar o preservar los activos físicos patrimoniales o financieros, como la adquisición de bienes inmuebles o de valores de bolsa, forman parte del gasto en inversión.  |

| Término   | Descripción  |
|---|--|
| <b>Invitación a por lo menos tres personas</b>  | Es uno de los tres procedimientos de contratación existentes en la legislación mexicana para adquirir obras públicas y servicios relacionados con las mismas; es el segundo más competitivo. Consiste en que la unidad compradora invita a por lo menos tres contratistas potenciales, a que presenten sus proposiciones. Después, se aclaran las dudas de los participantes mediante juntas de aclaraciones, se evalúan sus proposiciones y se emite un fallo que indica a cuál contratista o proveedor se le adjudicará el contrato. Es similar a las licitaciones públicas con la diferencia de que la invitación a participar es restringida.  |
| <b>Junta de aclaraciones</b>  | Junta pública dentro de un procedimiento de contratación en la que se plantean las preguntas realizadas por los contratistas a la unidad compradora, así como las respuestas brindadas. Tiene valor legal una vez que ha sido firmada por todas las personas que intervienen.  |
| <b>Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM)</b>   | Ley del ámbito federal que regula la contratación y ejecución de los contratos de obra pública y sus servicios relacionados. La Ley aplica a las contrataciones en el ámbito federal. Algunas excepciones a esta Ley son las entidades paraestatales que cuenten con su propio régimen de obra, las empresas productivas del Estado, las obras ejecutadas por gobiernos locales mediante el Ramo 33 o los contratos de administración directa que no impliquen a terceros contratistas.  |
| <b>Licitación pública</b>   | Es uno de los tres procedimientos de contratación existentes en la legislación mexicana para adquirir obras públicas y servicios relacionados con las mismas; es el más competitivo, pues se trata de un concurso público. Consiste en darle máxima publicidad a la convocatoria o bases de contratación de un proyecto específico, de modo que la unidad contratante reciba diversas proposiciones técnicas y económicas, de entre las cuales pueda elegir la que ofrezca mejores condiciones en precio y calidad para ejecutar la obra prevista. Tras aclarar las dudas de los participantes en las juntas de aclaraciones, las proposiciones son evaluadas y se emite un fallo que determina a cuál contratista o proveedor se le adjudicará el contrato en cuestión. |
| <b>Licitante</b>  | La persona física o moral que participa en cualquier procedimiento de licitación pública, o bien de invitación a cuando menos tres personas.   |
| <b>Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas</b> | Manual que retoma la Ley de Obras Públicas, así como diversos lineamientos y reglamentos, para presentar y simplificar los procesos de regulación administrativa y directrices existentes en materia de obra pública.  |
| <b>Mecanismos de planeación de las dependencias o entidades (MdP)</b>   | Es un instrumento por medio del cual las dependencias y entidades de la APF definen los objetivos, estrategias y prioridades de corto, mediano y largo plazo en materia de inversión, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que de él se desprenden. La inclusión y priorización de programas y proyectos de inversión se realiza conforme a los siguientes criterios: rentabilidad socioeconómica, reducción de la pobreza extrema, desarrollo regional y concurrencia con otros programas y proyectos de inversión.   |

| Término  | Descripción  |
|--|--|
| <b>Obra</b>  | Los trabajos realizados para construir o modificar bienes inmuebles, puentes, carreteras, telecomunicaciones u otro tipo de infraestructura física.  |
| <b>Padrón de testigos sociales</b>                   | Padrón que administra la SFP en el que se indican los nombres de los testigos sociales registrados y facultados para vigilar determinados procedimientos de contratación.  |
| <b>Programa Anual de Evaluación (PAE)</b>            | Documento donde se establece qué programas públicos serán evaluados en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño. Es realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.   |
| <b>Programa Anual de Obra Pública</b>                | Programa anual por medio del cual se proyectan las contrataciones de obra pública y servicios relacionados con la misma, que realizarán las dependencias y entidades, indicando montos estimados, proyección trimestral de desembolso y tipo de procedimiento de contratación.   |
| <b>Post-contratación (fase)</b>                      | La post-contratación en la MeTrOP se concibe como la etapa en la que se ejecuta el contrato, desde que entra en vigor hasta que se supervisa, audita y evalúa la obra edificada.   |
| <b>Pre-contratación (fase)</b>                       | La pre-contratación es la fase de la inversión pública que abarca la identificación y caracterización de necesidades; la evaluación de alternativas para atenderlas y su factibilidad económica, técnica, legal y ambiental; así como el diseño de los requisitos y procesos para la contratación de la obra pública.  |
| <b>Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)</b> | Es el Decreto que establece cuáles serán los gastos del gobierno federal entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año. Funciona como un documento de política económica, contable y jurídica. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 74, indica que una de las actividades exclusivas de la Cámara de Diputados es la aprobación anual del PEF. El 15 de noviembre de cada año es la fecha límite para su aprobación. |
| <b>Procedimiento de contratación</b>                 | Es el proceso que lleva a cabo el Estado mexicano para adquirir una obra o un bien mediante un contrato financiado con recursos públicos. El procedimiento de contratación puede tener los siguientes estatus: vigente, en seguimiento, concluido, desierto o cancelado.   |
| <b>Programa Nacional de Infraestructura (PNI)</b>    | Programa que plantea la estrategia nacional de desarrollo de infraestructura, alineado al Plan Nacional de Desarrollo, por medio del cual el Ejecutivo Federal presenta los proyectos de inversión física que planea realizar durante el sexenio.  |
| <b>Programa Regional de Desarrollo (PRD)</b>         | Los PRD abarcan el tema de infraestructura, pero también temas educativos, de salud, entre otros, y se encuentran alineados con el Plan Nacional de Desarrollo. El país se divide en tres distintas regiones: Centro, Norte y Sur-sureste.   |
| <b>Programa o Proyecto de Inversión (PPI)</b>        | Son los proyectos encaminados a la creación de infraestructura y de otros activos físicos y financieros que aumentan la capacidad de producción del país como, por ejemplo, puentes, carreteras, telecomunicaciones, instalaciones de escuelas y hospitales, entre otros.  |

| Término   | Descripción   |
|---|---|
| <b>Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF)</b> | Es la propuesta de Presupuesto anual que hace la SHCP a la Cámara de Diputados para definir la distribución de los recursos que se gastarán en el siguiente año fiscal. De acuerdo al artículo 74 Constitucional, el PPEF se debe entregar a más tardar el 8 de septiembre, al igual que la Iniciativa de Ley de Ingresos. Los Criterios Generales de Política Económica también se presentan en esta fecha.  |
| <b>Proyecto ejecutivo</b>   | El conjunto de planos y documentos que conforman los proyectos arquitectónico y de ingeniería de una obra, así como el catálogo de conceptos y las descripciones e información suficientes para que ésta se pueda llevar a cabo.  |
| <b>Ramo</b>   | Es el nombre que se le otorga a un ejecutor o un rubro del gasto público por su clasificación administrativa. En términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), "es la previsión de gasto con el mayor nivel de agregación en el PEF". Éste puede pertenecer al gasto programable (gasto de las dependencias, entidades paraestatales, o instituciones autónomas) o al no programable (gasto en deuda o en apoyos a ahorradores y deudores de la Banca, entre otros). La naturaleza de cada Ramo varía según se trate de un Ramo Administrativo, Autónomo o General. |
| <b>Ramo General 23</b>  | El Ramo de Provisiones Salariales y Económicas es un Ramo General que depende de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP. Tiene múltiples objetivos: financiar infraestructura y equipamiento local (gasto federalizado), fondos de desastres naturales, de prestaciones salariales o de retiro, el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), entre otros.   |
| <b>Ramo General 33</b>  | Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios es un Ramo General que depende de la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" al interior de la SHCP. Éste incluye rubros de educación, salud, infraestructura básica, programas alimenticios, fortalecimiento financiero y seguridad pública.  |
| <b>Ramos Administrativos</b>                                      | Un Ramo Administrativo es una dependencia, institución u organismo al que se le asigna la responsabilidad de ejecutar los gastos estipulados en el PEF, por medio de sus programas.   |
| <b>Ramos Autónomos</b>  | Un Ramo Autónomo es un organismo que cuenta con independencia legal y financiera del Poder Ejecutivo, como el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Instituto Nacional Electoral o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.   |
| <b>Ramos Generales</b>  | Es un rubro del gasto público que no está representado por una institución específica. Así, el pago o asignación de los recursos de los Ramos Generales depende de distintas unidades al interior de la SHCP. A su vez, se trata de recursos destinados a muy diversos propósitos como el pago por obligaciones a cargo del gobierno federal.   |
| <b>Registro de Contratistas Sancionados</b>                       | Base de datos que está bajo la custodia de la SFP y que especifica los nombres de los contratistas que han sido sancionados debido a su mal desempeño o incumplimiento en algún contrato.   |
| <b>Registro Único de Contratistas (RUC)</b>                       | Base de datos de registro voluntario que almacena información de los constructores y contratistas que han prestado servicios al gobierno federal en cuanto a su experiencia, capacidad financiera, especialidad y confiabilidad.  |

| Término   | Descripción  |
|---|--|
| <b>Reglas de Operación o Lineamientos</b>         | Son un conjunto de disposiciones que establecen la manera de operar de un programa, fondo o institución.   |
| <b>Rendición de Cuentas</b>                       | Concepto de la ciencia política relacionado con la transparencia y la legitimidad democrática. Los mexicanos, como mandantes y dueños legítimos del erario nacional y mandantes, deben vigilar que los mandatarios lleven a cabo una gestión correcta. Rendir cuentas es el acto al que están obligados los servidores públicos y el gobierno de informar a los ciudadanos sobre el uso adecuado de los recursos públicos y sus resultados, así como de responder sobre el qué, cómo y porqué de sus decisiones. Este sistema obliga, por una parte, al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos, y por otra parte, dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público. |
| <b>Servicios relacionados con la obra pública</b> | Son aquellos servicios que se contratan en función de y para el desarrollo de las obras públicas que se adquieren. Generalmente, se trata de servicios de supervisión que realizan entes privados y que apoyan al gobierno para vigilar que el contratista de la obra ejecute bien su trabajo. La contratación de este tipo de servicios está regulada en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.  |
| <b>Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)</b>  | De acuerdo con la LFPRH, el SED es un conjunto de elementos metodológicos que permiten evaluar y valorar el desempeño de los programas objetivamente. Este sistema verifica el nivel de cumplimiento de las metas y objetivos de los proyectos y programas, utilizando indicadores de gestión e indicadores estratégicos que muestran el impacto social de los mismos.   |
| <b>Subcontratación</b>                            | Es la contratación que realiza un contratista con un tercero para que lleve a cabo ciertas tareas específicas del total de la obra. Ocurre normalmente cuando el contratista no cuenta con la capacidad técnica o con los recursos humanos para realizar dichas tareas por sí mismo o porque resulta más barato si otra empresa lo lleva a cabo. La subcontratación tiene efectos negativos cuando se subcontrata el total de la obra, puesto que el contratista no tenía realmente la capacidad técnica, humana o financiera de ejecutar un proyecto y aún así fue elegido en el procedimiento de contratación. En estos casos, generalmente se observan deficiencias en la calidad de las obras, retrasos y sobrecostos.                           |
| <b>Testigo Social</b>                             | Personas físicas y morales registradas ante la SFP y facultadas para participar, sin consecuencias legales, en los procesos de contratación de las entidades a petición de éstas, por acuerdo mutuo o por petición de la misma Secretaría.   |
| <b>Transparencia</b>                              | Condición necesaria, mas no suficiente, para la rendición de cuentas. Va más allá del simple hecho de publicar documentos. La información que se visibiliza al público debe ser veraz, clara y oportuna, así como congruente, de fácil acceso, comprensiva, relevante y confiable. Cuando la información cumple con dichos requisitos, se considera que es transparente.   |

**México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C.**

Abril, 2016

Tel: (+52) 55 5985 0252 al 54

info@mexicoevalua.org

**[www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org)**

Twitter: @mexevalua / Facebook: mexicoevalua



M É X I C O  
**EVALÚA**  
CENTRO DE ANÁLISIS  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Abril, 2016

[www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org)

ISBN: 978-607-8391-07-3



9 786078 391073