



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES - ACATLÁN

**LA POLÍTICA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS EN MÉXICO.
ESTRATEGIA PARA SU FORTALECIMIENTO CON LA
INCLUSIÓN DE INSTRUMENTOS DE GOBIERNO ABIERTO**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:
ANA CRISTINA HERNÁNDEZ VELÁZQUEZ

TUTOR:
DR. MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN
Profesor de Tiempo Completo del Centro de Estudios en Administración Pública
de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., OCTUBRE DE 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatoria

A mis pequeñas hijas, Valentina y Alexa.

Como un recordatorio para su futuro. Tenerlas a mi lado al momento de culminar este proceso es muestra de que hoy las mujeres que decidimos tener hijos podemos seguir avanzando en nuestro desarrollo profesional y seguir haciendo lo que nos gusta, nos apasiona y lo que decidimos. Todo está en proponérselo, esforzarse y rodearse de las personas correctas.

Agradecimientos

Mi total agradecimiento a mi *alma máter*, la Universidad Nacional Autónoma de México, que después de un grato paréntesis profesional en la administración pública, me ha vuelto a abrir sus puertas, ahora en el posgrado, para continuar el desarrollo de mis conocimientos, permitiéndome hacer compatible este proceso con la maternidad.

Como ex becaria, mi reconocimiento y agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, ya que gracias a los apoyos económicos que destina para la producción del conocimiento científico, los que disfrutamos del continuo aprendizaje y de la investigación podemos desarrollar esta actividad. Aspiro a que en nuestro país la inversión en conocimiento e investigación continúe e incluso, se incremente.

Al Dr. Maximiliano García Guzmán, mi admiración y especial agradecimiento, por confiar en mi proyecto y ser un guía en los enfoques de análisis que encauzaron el objeto de estudio. Asimismo, a mis lectores, el Dr. Alejandro Navarro Arredondo, la Dra. Mónica Diana Vicher García, el Dr. Benigno Omar Guerrero Orozco y la Dra. Yanella Martínez Espinoza, por sus atinadas y oportunas observaciones para fortalecer este trabajo. A todos, mi reconocimiento por su permanente compromiso por contribuir a que el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, siga siendo de excelencia académica.

A mis compañeros de la maestría, particularmente en los momentos del seminario de investigación, de cuyos proyectos pude aprender aspectos relevantes para aplicar a mi investigación. Aunque las herramientas virtuales nos fueron de gran utilidad, me hubiera gustado tener más oportunidades de convivir en persona.

A todos mis exjefes, mi agradecimiento por contribuir a mi desarrollo profesional, pero especialmente y con mucho cariño, a los licenciados Eduardo Morales de la Barrera por brindarme la oportunidad de ingresar a la Administración Pública Federal, y a Alejandro Luna Ramos, por la confianza que depositó en mí y por introducirme a las contrataciones públicas, tema que me apasiona y que me llevó a realizar esta investigación.

A Jorge quien, como socio de vida, ha acompañado cada una de mis decisiones y esta no fue la excepción. Gracias por darme ese amor desde el respeto, la admiración y el trabajo conjunto. Seguimos en la construcción de nuestro proyecto de vida.

Y porque detrás de una mujer plena, siempre hay un gran equipo. Muchas gracias a todos los que han estado ahí para apoyarme en este proceso: a mis papás, Elfega y Gustavo, que desde niña me mostraron el camino a seguir y hoy siguen impulsándome a crecer, gracias por su amor incondicional; a mis suegros, Mercedes y Salvador, por su invaluable apoyo en el cuidado de mis hijas y el amor que le dan a mi familia; a Laura, que además de hermana, es amiga, cómplice y el soporte para organizar mi vida; y a mis hermanos, cuñados, sobrinos y amigos que me han transmitido energía positiva.

Tabla de contenido

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 7 |
| Capítulo I | 18 |
| 1. VISIÓN CONTEMPORÁNEA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA | 18 |
| 1.1 Conceptos asociados a la contratación pública | 18 |
| 1.1.1 Conceptualización de la contratación pública | 18 |
| 1.1.2 Objetivos y principios de la contratación pública | 20 |
| 1.1.3 Relación entre eficiencia y transparencia (integridad/legitimidad) en las contrataciones públicas | 23 |
| 1.2 La contratación pública analizada como política pública | 26 |
| 1.2.1 Evolución de la política de contratación pública | 26 |
| 1.2.2 El problema público: ineficiencia de la contratación de bienes y servicios públicos | 32 |
| 1.2.3 Instrumentos seleccionados para solucionar el problema | 38 |
| 1.3 Incorporación de la modalidad de gobierno abierto a las contrataciones públicas | 41 |
| 1.3.1 Concepto gobierno abierto y sus elementos | 41 |
| 1.3.2 Restricciones para llevar a cabo gobierno abierto | 45 |
| 1.3.3 El gobierno abierto en las contrataciones públicas | 47 |
| Capítulo II | 58 |
| 2. LA POLÍTICA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS EN MÉXICO: INTEGRACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS | 58 |
| 2.1 Incorporación tardía de la contratación pública al régimen constitucional | 60 |
| 2.2 Un panorama histórico jurídico de la regulación secundaria de las contrataciones públicas | 61 |
| 2.3 Toma de conciencia sobre el “poder de compra” | 69 |
| 2.4 Tendencias centralizadoras y descentralizadoras de la contratación pública | 71 |
| 2.5 Compras públicas sustentables. Desarrollo económico, apoyo a grupos vulnerables y atención de prioridades ambientales | 75 |
| 2.6 Impulso al combate a la corrupción, transparencia y participación ciudadana | 80 |

| | | |
|--------------|--|-----|
| 2.7 | Expectativas de reforma: creación de un ente rector de contrataciones públicas con autonomía constitucional | 84 |
| | Capítulo III | 89 |
| 3. | ANÁLISIS COMPARATIVO DE INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS IMPLEMENTANDO LOS VALORES DE TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COLABORACIÓN | 89 |
| 3.1 | Las contrataciones públicas durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) | 94 |
| 3.1.1 | Presión de las OSC para impulsar la transparencia y el gobierno abierto | 94 |
| 3.1.2 | Impulso de medidas para el desarrollo económico | 96 |
| 3.1.3 | Crisis financiera y económica | 98 |
| 3.1.4 | Hechos de corrupción e ineficiencia en contrataciones públicas | 101 |
| 3.1.5 | Sistema de salud fragmentado y aumento en las necesidades de abasto de medicamentos. | 103 |
| 3.1.6 | Formas alternativas de vinculación empresarial con la política | 105 |
| 3.2 | Las contrataciones públicas durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) | 106 |
| 3.2.1 | Problemas políticos internos | 107 |
| 3.2.2 | Crisis institucional de la SFP | 111 |
| 3.3 | Las contrataciones públicas durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018 a 2021) | 116 |
| 3.3.1 | La erradicación de la corrupción como eje central | 116 |
| 3.3.2 | Ineficiencia en las consolidaciones genera desabasto de medicamentos | 118 |
| 3.3.3 | Pandemia del SARS-COV2 | 121 |
| 3.3.4 | Enfrentamiento con el sector privado y con las OSC | 124 |
| | Capítulo IV | 127 |
| 4. | ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA IMPLEMENTAR LOS VALORES DE GOBIERNO ABIERTO EN LA POLÍTICA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS | 127 |
| 4.1 | Instrumentos necesarios para fortalecer la política de contratación pública | 129 |
| 4.1.1 | Instrumentos de nodalidad | 131 |
| 4.1.2 | Instrumentos de autoridad | 133 |
| 4.1.3 | Instrumentos del tesoro | 134 |

| | |
|---|-----|
| 4.1.4 Instrumentos de organización | 135 |
| 4.2 Aplicación del Modelo de Gobierno Abierto en las contrataciones públicas de la APF | 138 |
| 4.2.1 Normas: Regulación del gobierno abierto en las contrataciones públicas. | 138 |
| 4.2.2 Tecnología: transformación del sistema electrónico de contrataciones públicas | 141 |
| 4.2.3 Gestión masiva de datos: fortalecer módulo de inteligencia de mercado | 145 |
| 4.2.4 Profesionalización: inclusión de los principios de gobierno abierto. | 146 |
| 4.2.5 Capacidad organizacional | 151 |
| CONCLUSIONES | 156 |
| GLOSARIO | 159 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 161 |

Ilustraciones

| | |
|---|-----|
| Ilustración 1. Categorías de instrumentos | 39 |
| Ilustración 2. Modelo de Gobierno Abierto | 44 |
| Ilustración 3. Información del proceso de contratación para aplicar el EDCA..... | 49 |
| Ilustración 4. Historia jurídica de la regulación de las contrataciones públicas..... | 68 |
| Ilustración 5. Propuesta de instrumentos de contratación pública bajo valores de gobierno abierto | 127 |

Tablas

| | |
|--|-----|
| Tabla 1. Objetivos de la contratación pública y políticas que inciden en su cumplimiento | 36 |
| Tabla 2. Políticas e instrumentos de contratación pública..... | 40 |
| Tabla 3. Rol de la información inteligente según actores y objetivos del sistema de contrataciones públicas | 52 |
| Tabla 4. Histórico del porcentaje del gasto público del PIB..... | 70 |
| Tabla 5. Principales instrumentos de la política de contrataciones públicas en los que se han aplicado los valores de transparencia, participación ciudadana y colaboración en los últimos tres periodos de gobierno en México. | 91 |
| Tabla 6. Costo del Evento Expo Compras de Gobierno | 97 |
| Tabla 7. Instrumentos de contratación pública por el tipo de recurso gubernamental utilizado, bajo los principios de gobierno abierto..... | 131 |

INTRODUCCIÓN

A través de las contrataciones públicas se adquieren bienes y servicios y se construyen obras que finalmente tienden a satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad para su prosperidad. Su relevancia radica en los efectos que tiene en diversas áreas o campos, como por su contribución a la economía nacional, a la inclusión social, la sostenibilidad ambiental, a la innovación de la industria y el liderazgo en los funcionarios de gobierno para maximizar la eficiencia y la innovación. En este sentido, a nivel mundial el rol de las contrataciones públicas ha evolucionado para pasar de una función rutinaria en la Administración Pública a una de naturaleza estratégica (Jeong-Wook, 2010; Arrowsmith, 2010; McCrudden, 2007).

Por lo que hace al estudio de las contrataciones públicas, es conveniente distinguir los avances que se han tenido recientemente. Desde 2001, después de revisar el desarrollo de conocimientos en torno a la contratación pública en las últimas dos décadas del siglo XX, Khi V. Thai, destacado académico de los Estados Unidos en la materia, sostenía que, aunque la contratación pública se percibía como una función importante del gobierno, había sido un área descuidada en la educación e investigación académicas. Dicho autor lanzó en el mismo año la primera revista académica especializada en contrataciones públicas y la única de su tipo en ese tiempo -*Journal of Public Procurement*-, a la que se sumó en 2007, la "*International Journal of Procurement Management*", lanzada por el profesor Angappa Gunasekaran con el propósito de proporcionar una plataforma para la interacción entre investigadores y profesionales que se ocupan de la función de adquisiciones y la gestión de suministros, así como para fomentar la discusión sobre estos temas y sus implicaciones en la productividad y competitividad organizacional en el mercado global.

En 2008 Keith F. Snider y Rene G. Rendon propusieron un marco conceptual para el estudio de la política de contratación pública, en el documento denominado "*Public procurement policy: implications for theory and practice*", señalando que la contratación pública era relativamente un nuevo campo de estudio, y que el estudio de sus políticas también es inmaduro, lo cual no quiere decir que la política de contrataciones públicas no haya recibido atención, más bien sostienen que los investigadores y estudiantes de la materia requieren de mucho esfuerzo para lograr una teorización conceptual que les permita comprender su complejidad. Más adelante, en 2012, en un nuevo artículo de investigación, los autores

parten de la premisa de que la contratación pública no es un tema importante en los programas de educación de la administración pública, de modo que, si bien muchos académicos y profesionales reconocen su importancia, la mayoría de los programas de maestría en administración pública no lo hacen.

En 2014, Anthony Flynn y Paul Davis, advertían que el papel de la teoría en la investigación de la contratación pública no se había abordado en gran medida, sus resultados muestran que el campo está relativamente poco teorizado, pero que esto está comenzando a cambiar a medida que las contribuciones más recientes intentan anclar sus estudios en teorías establecidas, basándose en la existencia de numerosos *pappers* y objetos de investigación dispersos, que bien pueden empezar a fusionarse con el tiempo. El estudio en comento tuvo como propósito investigar el contenido teórico, el enfoque de investigación, el tipo de documento y el origen geográfico de los estudios realizados en materia de contrataciones públicas; de 172 documentos revisados, “Estados Unidos y Canadá han sido la principal fuente de investigación de contratación pública, representando setenta y dos artículos (42%) del número total. Europa ha sido la segunda región más importante. Representa cuarenta y tres artículos (25%). África ocupa el tercer lugar (8%), seguido de Asia y Oceanía (6%) y todas las demás regiones (4%). Este último incluye Centro y Sudamérica, Rusia y estudios interregionales” (2014, pág. 164), aclarando que su revisión no fue exhaustiva, ya que limitaron su estudio a una sola revista -*Journal of Public Procurement*-. Aun así, de estas cifras, puede desprenderse que México no ha contribuido al desarrollo del conocimiento en esta materia, al menos desde este mecanismo de divulgación.

Por lo que hace al estudio de las contrataciones públicas realizado en México, sobresalen los estudios desarrollados por los siguientes actores:

- Organismos internacionales o multilaterales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, el Banco Mundial, la Organización para las Naciones Unidas y la Red Interamericana de Compras Gubernamentales que generalmente tienen por objetivo evaluar el sistema de contrataciones públicas mexicano o poner en comparativa con otros países las prácticas implementadas por México.

- Organizaciones de la sociedad civil, como el Instituto Mexicano para la Competitividad y México Evalúa, que desarrollan estudios en relación con prácticas de contratación pública en el país.
- Centros de investigación, académicos y profesionales de la contratación pública, de los que han derivado algunas publicaciones en la materia, principalmente bajo una perspectiva jurídica orientada a explicar la aplicación de las normas mexicanas sobre contrataciones públicas o bien, explicar a la contratación en el marco de otras políticas públicas, como muestra, los siguientes títulos de reciente publicación: “Comentarios a la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público” (2014), “La contratación de bienes, arrendamientos y servicios en la Administración Pública Federal” (2016) y “Cómo aplicar correctamente la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y su reglamento” (2018), los tres de Fernando Gómez de Lara; “Las adquisiciones del Estado mexicano” (2018) de Carlos Matute (Coord.); “Obra pública en el Estado Mexicano” (2007) de Roberto Zavala Chavero (Coord.); “La nueva ley de Asociaciones Público Privadas” (2014) de Francisco Javier Treviño Moreno; “La contratación pública y el sistema nacional anticorrupción” de Miguel Alejandro López Olvera y Rodolfo Cancino (Coordinadores), y “Contrataciones Públicas” (2019) número 149 de la Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública. Respecto de las últimas dos publicaciones es oportuno aclarar que se amplían los enfoques de análisis para considerar también perspectivas económicas, administrativas y técnicas.

En complemento a lo anterior, es oportuno destacar la orientación de las investigaciones universitarias en la Universidad Nacional Autónoma México en relación con las contrataciones públicas, de las que se encontraron 160 registros referentes a adquisiciones del sector público y contrataciones públicas, que abordan temáticas como las siguientes:

- La gran mayoría abordan el régimen jurídico de las adquisiciones, las reformas a la ley de adquisiciones y la regulación de figuras específicas de la contratación, como la licitación pública y la adjudicación directa (licenciaturas en derecho), los sistemas de control y auditoría en materia de adquisiciones (licenciaturas en Contaduría), el

desarrollo de sistemas informáticos de determinada área o institución para procesar sus adquisiciones y almacenes (licenciaturas en informática).

- Sólo diez casos analizan aspectos de la política de contratación pública más no específicamente la abordan, al referirse a transparencia, políticas de modernización, políticas relacionadas con servicios informáticos, recursos económicos del Estado y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (de carreras como Economía y Ciencias Políticas y Administración Pública, y Contaduría).
- En un solo caso se analizan instrumentos de la política de contrataciones públicas en relación con la política de prevención y combate a la corrupción, bajo el título “Corrupción y contrataciones públicas: diagnóstico de los instrumentos, instituciones y mecanismos para su prevención y combate en la Administración Pública Federal”,

Lo anterior, es muestra de que en la actualidad en México se desarrolla conocimiento sobre contrataciones públicas bajo una perspectiva mayormente jurídica y práctica, de modo que, para ampliar las ópticas de estudio, es conveniente sumar otros enfoques de análisis, como el de las políticas públicas, ello en consonancia con la transición de la visión que se tiene de la contratación pública, de ser una función rutinaria y rígida, a una función estratégica.

Es así que puede afirmarse que las contrataciones públicas se han convertido en una actividad estratégica del Estado y en gran medida, ello también se debe a la importancia de las contrataciones para las economías nacionales. En México, las contrataciones públicas representan aproximadamente el 24.3% del presupuesto destinado a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que en su conjunto representan alrededor del 5% del Producto Interno Bruto.

La importancia de las contrataciones públicas para los diferentes ámbitos de la acción gubernamental, ha traído un conjunto de tensiones entre las expectativas públicas de altos estándares de gobernanza, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y efectividad en la gestión de recursos, ante lo que existen diferentes respuestas gubernamentales, de las que se puede aseverar que la política de contrataciones públicas no ha logrado articular los instrumentos con los que cuenta para equilibrar la mencionada tensión entre los múltiples objetivos a lograr.

Lo anterior, motivado por diversas presiones que se han dado en determinados contextos, una de las más recientes, las tensiones sobre las finanzas públicas desde la crisis financiera mundial de 2007, que forzaron a una reevaluación del papel de la contratación pública, argumentando que debía aprovecharse para el crecimiento económico interno y la creación de empleo (Murray, 2009), y más recientemente, por los desafíos sin precedentes que trajo al comprador público el brote de coronavirus (COVID-19) para garantizar no sólo la salud de los ciudadanos, sino la continuidad en la prestación de los servicios públicos, de modo que la pandemia ha creado un entorno de contrataciones radicalmente nuevo y en constante cambio que requieren distintas respuestas de la política de contrataciones públicas (OECD, 2020).

De ahí la necesidad de estudiar a las contrataciones públicas y en particular a su política, que enfrenta el gran reto de lograr un equilibrio entre los objetivos de la contratación, ya que la política en la materia deberá garantizar la existencia de un sistema de contrataciones públicas que proporcione los bienes, servicios y obras, que se traduzcan en servicios de calidad para la población, y que a su vez garantice la confianza de la ciudadanía.

Objetivos y metodología de investigación

Teniendo como objeto de estudio los instrumentos de la política de contrataciones públicas que se han venido implementado por la Administración Pública Federal mexicana en los últimos 15 años, para cumplir con los principios de transparencia y eficiencia, en un contexto en el que persiste la corrupción y la exigencia por la obtención de mejores resultados de contratación, en el presente apartado se describen los objetivos, las preguntas de investigación, la hipótesis y la metodología de investigación que se utilizó en este proyecto, así como las técnicas de investigación específicas.

Se tuvo por objetivo general explicar y proponer la factibilidad de implementar determinados instrumentos en las contrataciones públicas bajo los valores de gobierno abierto, que permitan generar un equilibrio entre los principios de transparencia y eficiencia las contrataciones públicas, bajo una perspectiva realista. Para ello, se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- Explicar los principios y objetivos de las contrataciones públicas como base para la formulación de la política en la materia, así como la tensión que existe entre los principios de transparencia y eficiencia.
- Analizar la evolución de la política de contrataciones públicas de la Administración Pública Federal mexicana a fin de identificar los instrumentos de transparencia, participación ciudadana y colaboración que se han implementado de 2006 a la fecha, así como las causas que motivaron su elección.
- Identificar los instrumentos de las contrataciones públicas en los que se han aplicado los valores de transparencia, participación ciudadana y colaboración, que pueden lograr un equilibrio entre los principios de eficiencia y la transparencia, así como señalar las perspectivas de su implementación considerando su factibilidad.

Para alcanzar los anteriores objetivos, se formularon las siguientes preguntas de investigación:

- Pregunta general: ¿Cuáles instrumentos pueden implementarse en las contrataciones públicas de la APF mexicana aplicando los valores de gobierno abierto sin restar eficacia a las contrataciones públicas?
- Preguntas derivadas:
 - ¿Qué instrumentos se han implementado en las contrataciones públicas en términos de transparencia, participación ciudadana y colaboración?
 - ¿Qué instrumentos implementados bajo los valores de transparencia, participación ciudadana y colaboración han tenido impactos negativos en términos de eficiencia?
 - ¿Qué factores son determinantes para aplicar los valores de gobierno abierto en la política de contratación pública?

Bajo la premisa de que existe una tensión entre los principios de transparencia y eficiencia en las contrataciones públicas, se parte de la hipótesis de que la aplicación de los valores de gobierno abierto en las contrataciones públicas para recobrar la confianza ciudadana en el Gobierno puede a su vez restar eficacia a las mismas y, por lo tanto, las contrataciones públicas podrían dejar de cumplir con su objetivo principal para allegar a la Administración Pública de bienes, servicios y obras en las mejores condiciones de contratación para que

el Estado preste adecuadamente los servicios públicos en beneficio de la sociedad. No obstante, también es factible aplicar los valores de gobierno abierto en las contrataciones públicas sin impactar negativamente la eficacia del sistema de contrataciones públicas.

Para someter a prueba la afirmación anterior, el presente estudio se basa en una investigación cualitativa, de tipo explicativa, en la que tuvieron lugar las siguientes actividades:

- Para el desarrollo de la perspectiva teórica se llevó a cabo una revisión analítica de la literatura reciente sobre contrataciones públicas, para construir un marco teórico-conceptual bajo una visión contemporánea que les confiere a las contrataciones públicas una naturaleza estratégica. Se revisaron libros, artículos de revistas científicas, informes y ponencias o trabajos presentados en congresos que proponen modelos conceptuales de análisis de las contrataciones públicas, destacando los siguientes:
 - Thai en el artículo “*Public Procurement Re-examined*” (2001), que propone estudiar al sistema de contrataciones públicas desde el enfoque tradicional de sistemas y desde el punto de vista de “sistema en acción”, debido al dinamismo de este tipo de sistema;
 - La OCDE, que integró un conjunto de herramientas y buenas prácticas para mejorar los sistemas de contratación pública, contenidas en los documentos “Fortalecimiento de las Capacidades de Contratación en los Países en Desarrollo” y “Directrices y series de referencia del Comité de Asistencia para el Desarrollo sobre la armonización de las prácticas de los donantes para la entrega efectiva de ayuda” (2005), y como contribución para evaluar y mejorar los sistemas de compras públicas desarrolló la “Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas” -MAPS, por sus siglas en inglés- (2016);
 - Snider y Rendon (2008) que proponen un marco conceptual para el estudio de la política de contratación pública, incorporando conceptos de la ciencia política para proponer un modelo de estudio de la política de contratación pública;
 - Arrowsmith en su artículo “*Horizontal Policies in Public Procurement: A taxonomy*” (2010), presenta el uso de la contratación pública como herramienta

de la política pública para promover otros objetivos de tipo económico, social y ambiental.

- Saad, en su publicación titulada “*Antifragilizing Public Procurement Systems – a Paradigm Shift*” (2016), advierte que los sistemas de contrataciones públicas actuales fueron diseñados bajo ciertas presiones –principalmente la corrupción y la apertura del mercado-, lo que generó que dichos sistemas hoy sean frágiles y vulnerables a una multitud de choques y fallas, de ahí la necesidad de reformarlos para hacerlos “antifrágiles”;
- Khan, que en su libro “*Public Procurement Fundamentals*” (2018), con el propósito de presentar los principios y mecanismos fundamentales de las contrataciones públicas, intenta reunir los diferentes aspectos de la contratación pública que se relacionan con el entorno legislativo y reglamentario de la contratación pública; el marco institucional y la capacidad de gestión; operaciones de adquisiciones y mercado; y transparencia.

Asimismo, de la revisión a la literatura sobre gobierno abierto, se desarrolló un marco referencial de gobierno abierto, que permitiera identificar algún modelo de implementación que pudiera resultar aplicable al sistema de contrataciones públicas, bajo la visión de políticas públicas abiertas, en la que el gobierno abierto y sus valores constituyen un medio que orientan el desarrollo y/o diseño de las políticas públicas, de modo que los instrumentos y políticas públicas son formuladas, diseñadas, implementadas y/o evaluadas usando los principios del gobierno abierto.

Cabe señalar que los estudios identificados que se enfocan en aspectos de gobierno abierto en contrataciones públicas se centran sólo en uno de los aspectos de gobierno abierto -el de datos abiertos asociado al principio de transparencia-, y no abordan los rubros la participación ciudadana y la colaboración.

- Bajo el enfoque de análisis de políticas públicas, se realizó un análisis comparativo diacrónico de la política de contrataciones públicas entre la presente y las dos anteriores administraciones, con el propósito de identificar las diferencias entre los instrumentos de la política de contrataciones públicas que han implementado en

relación con los valores de gobierno abierto. Para ello se revisaron principalmente como fuentes de información los instrumentos normativos vigentes y abrogados, sistemas electrónicos relacionados con las contrataciones públicas, informes de gobierno, informes de resultados de revisiones o evaluaciones realizadas al sistema de contrataciones públicas mexicano por organismos internacionales u organizaciones de la sociedad civil, artículos periodísticos y artículos académicos enfocados en estudiar alguno de los instrumentos de la política de contrataciones públicas.

De igual modo, se aplicó el enfoque analítico de instrumentos de política pública para conocer las causas que motivaron la elección de determinados instrumentos de la política de contratación pública y que llevaron a la continuidad o al abandono de los mismos.

Estructura de la tesis

Así, en el primer capítulo se desarrolla el marco teórico conceptual de la contratación pública, comenzando por la propia definición, los objetivos y los principios de la contratación pública, puntualizando sobre la tensión que suele existir entre los principios de transparencia y eficiencia.

Posteriormente se entra al análisis de la evolución que ha tenido a nivel mundial la función de la contratación pública que ha llevado a considerarla como una actividad estratégica del Estado, lo que ha ameritado su tratamiento como política pública, cuyas directrices de actuación han sido delineadas por diversos organismos internacionales; bajo este enfoque de análisis, es posible identificar el problema público, tratando de centrarlo en la falta de eficiencia en las contrataciones y no en la corrupción en las contrataciones, como tradicionalmente se aborda, ya que se estima que los actos de corrupción son propiciados por las deficiencias del sistema de contrataciones públicas.

Una vez identificado el problema que aqueja a las contrataciones públicas en términos generales, se introduce el enfoque de instrumentos de política pública con el propósito de aportar un marco de entendimiento sobre el cual se puedan explicar los objetivos de las políticas públicas que son determinantes para la solución del problema, la diversidad de

instrumentos de las políticas públicas y la selección de instrumentos en la política de la contratación pública que comúnmente se asocian a políticas de estandarización de requerimientos de contratación, de austeridad, de centralización de la contratación, de gobierno electrónico, de control y supervisión, de comercio internacional, de transparencia, de prevención y combate a la corrupción, de profesionalización y de apoyo a Mipymes.

En la parte final del primer capítulo se precisan los conceptos de gobierno abierto y sus elementos, y se retoma uno de los múltiples modelos de gobierno abierto para facilitar la aplicación de los valores de gobierno abierto en las contrataciones públicas, bajo sus tres componentes, transparencia, participación ciudadana y colaboración, con un enfoque *top down* centrado en la oferta de las administraciones públicas, bajo la premisa de que la efectiva implementación requiere de capacidad institucional; en contraparte, también se analizan los retos u obstáculos que se pueden enfrentar en la implementación de gobierno abierto. Para cerrar el apartado, se expone cómo es que el gobierno abierto se ha incorporado a las contrataciones públicas, principalmente, a través de lo que se ha denominado como contrataciones abiertas.

En el capítulo dos, se describe la forma en que se constituyó la política de contrataciones públicas en México y su transformación a lo largo del tiempo, desde la incorporación de la contratación pública al régimen constitucional y la configuración del marco jurídico para regular las adquisiciones de bienes y la contratación de servicios y obras públicas en la Administración Pública Federal, hasta la toma de conciencia del poder de compra del Estado, dando lugar a presentar las tendencias que ha seguido esta política para pasar de un modelo descentralizado de contratación a uno centralizado; contribuir al cumplimiento de objetivos de otras políticas públicas de desarrollo económico, apoyo a grupos vulnerables y protección al medio ambiente; se iniciaron estrategias de combate a la corrupción, de transparencia y participación ciudadana, hasta llegar a revisar las expectativas de reforma más recientes en el régimen de contrataciones.

En el tercer capítulo son objeto de revisión los instrumentos de las contrataciones públicas de la APF que se han implementado bajo los valores de transparencia, participación ciudadana y colaboración, de los que se realiza un análisis comparativo diacrónico para las administraciones 2006-2012, 2012-2018 y 2018-2021, con el objetivo de identificar las

causas y factores que motivaron la elección de determinados instrumentos para hacer más eficiente el sistema de contrataciones públicas, bajo determinado contexto, aun cuando ello podría implicar debilitar la posición de poder de los gobernantes y otorgar mayor control a la ciudadanía. Lo anterior, sin perder de vista que la visión de gobierno abierto se empezó aplicar en 2009, por lo que en el periodo de 2006 a 2012, sólo se identifican en términos aislados la aplicación de los valores de transparencia y de participación ciudadana.

En el capítulo cuatro, teniendo en cuenta el análisis de los instrumentos identificados en el capítulo tres, se precisa qué instrumentos tendrían retomarse o diseñarse para fortalecer la política de contrataciones públicas aplicando los valores de gobierno abierto, considerando en qué medida estos instrumentos contribuyen al desarrollo de las capacidades de la política de contrataciones públicas en cuanto a los recursos de gobierno de nodalidad, organización, tesoro y organización.

Finalmente, se presenta el estado que guardan los atributos de la capacidad institucional del sistema de contrataciones públicas, a efecto de identificar los ajustes necesarios que permitirían la implementación de los valores de gobierno abierto en la política de contratación pública.

Capítulo I

1. VISIÓN CONTEMPORÁNEA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

En este capítulo se presentan bajo una mirada actual a las contrataciones públicas y el gobierno abierto en términos conceptuales y la forma en que se han incorporado los valores de gobierno en las contrataciones públicas, dando lugar a las contrataciones abiertas. Asimismo, se desarrolla el enfoque teórico de los instrumentos de políticas públicas, sobre el cual se analizarán los instrumentos de la política de contrataciones públicas.

1.1 Conceptos asociados a la contratación pública

1.1.1 Conceptualización de la contratación pública

La función de las contrataciones públicas es una materia compleja en razón de que requiere de habilidades y conocimientos multidisciplinarios, tales como la ciencia política, la administración pública, la economía, el derecho, la arquitectura, la ingeniería, la contabilidad, entre otras. A ello se suman los actores que intervienen: el Gobierno –como el que hace las reglas, el que contrata y también el que supervisa-; el sector privado, que provee los bienes, servicios y obras que requiere el Gobierno; la sociedad civil que, como vigilante, se asegura de que se alcancen los beneficios esperados con las contrataciones públicas y, finalmente, la población en general, como beneficiaria de los programas gubernamentales apoyados por el sistema de contrataciones públicas. Lo anterior, plantea la necesidad de partir de una definición que dé mayor claridad a qué debe entenderse por contrataciones públicas.

De acuerdo con Arrowsmith, la contratación pública es la frase generalmente utilizada para referirse a la actividad del gobierno de comprar los bienes y servicios que necesita para llevar a cabo sus funciones. Tradicionalmente en la legislación de la Unión Europea, se utiliza el término "*public procurement*" en el idioma inglés, mientras que otros sistemas, como el de la Organización Mundial del Comercio se refiere a "*government procurement*" y el de los Estados Unidos, en general, a contratos gubernamentales o contratos públicos (Arrowsmith, Treumer, Fejø, & Jiang, 2010, pág. 1).

La literatura en la materia generalmente es publicada en inglés, por lo que el término que normalmente se utiliza es “*public procurement*” que sustituyó al de “purchasing”, para demostrar que esta función de contrataciones del gobierno no sólo se centra en comprar, sino también en estrategias de contratación. Al traducirse o utilizarse dicho término en diversos estudios en español se incorpora como “compras públicas”. No obstante, se estima que al hacer uso del término compras se hace referencia exclusivamente a bienes, excluyendo otras formas de contratación, como el arrendamiento de bienes y la contratación de servicios y de obras. En ese sentido, para efectos del presente estudio, se utilizará el término “contrataciones públicas” en su sentido más amplio, sin perder de vista que en determinados países su sistema de contrataciones públicas está abocado exclusivamente a los bienes y servicios y en otro sistema totalmente diferente está la obra pública.

Khan (2018, págs. 1,2) define a las contrataciones públicas como un sistema gubernamental importante para el gasto público en bienes y servicios públicos, que comienza con “la identificación de los insumos necesarios para implementar programas y proyectos públicos; categorización de estos insumos en bienes, obras y servicios; estimación de sus costos; selección de proveedores; adjudicación de contratos; gestión de los mismos; entrega y recepción de bienes, obras y servicios; su utilización eficiente y efectiva; y mantenimiento adecuado”. En relación con esta definición, pudiera resultar cuestionable que actividades como la identificación de insumos, la utilización eficiente de lo contratado y su mantenimiento, sean parte de la contratación pública, ya que parecen actividades propias de otros procedimientos y a cargo de otros responsables no involucrados directamente con el resto del proceso, por lo que conviene revisar otras definiciones.

Para las Naciones Unidas (United Nations Development Programme Procurement [UNDP], 2006, pág. 3) la contratación pública es un "proceso general de contratación de bienes, obras civiles y servicios que incluye todas las funciones, desde la identificación de necesidades, la selección y solicitud de fuentes, la preparación y adjudicación del contrato, y todas las fases de la administración del contrato a través del final de un contrato de servicios o la vida útil de un activo”.

Una definición que incorpora principios de la actualidad al concepto de contrataciones públicas, es la aportada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos - OCDE (2015-2, pág. 6): “proceso de identificación de necesidades, la decisión acerca de la persona, física o jurídica, más adecuada para cubrir estas necesidades y, por último, la comprobación de que el bien o prestación se entregan en el lugar correcto, en el momento oportuno, al mejor precio posible, y que todo ello se hace con imparcialidad y transparencia”.

Cabe señalar que en el régimen jurídico mexicano aplicable a las contrataciones públicas de la Administración Pública Federal (APF), las define a partir de la materia objeto de contratación, precisando qué tipo de bienes, arrendamientos y servicios quedan comprendidos por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), y qué conceptos de obras públicas están comprendidos por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM).

Para los propósitos del presente estudio, se definen a las contrataciones públicas como la actividad de gobierno que se lleva a cabo para allegarse de bienes, servicios y obras que requiere para el ejercicio de sus funciones, y que comprenden desde la planeación, el procedimiento de contratación y la ejecución del contrato. Asimismo, cabe aclarar que sólo son materia de análisis las contrataciones públicas reguladas por la LAASSP y la LOPSRM, de modo que en el concepto de contrataciones públicas no se están considerando las asociaciones público-privadas, que cuentan con su regulación específica, a partir de la Ley de Asociaciones Público Privadas.

1.1.2 Objetivos y principios de la contratación pública

De los objetivos

De acuerdo con Thai (2001, pág. 27), con independencia del entorno social, económico y político, un sistema de contrataciones públicas sólido, tendría dos grupos de objetivos: i) los de la contratación en sí, que normalmente se refieren a la calidad, oportunidad, costos, minimizar riesgos, maximizar la competencia y mantener la integridad, y ii) los que no tienen que ver con la contratación, que normalmente se refieren a objetivos económicos (empresas locales), medioambientales, sociales y de relaciones internacionales.

Entonces puede afirmarse que el objetivo principal de las contrataciones públicas es allegarse de bienes, servicios y obras en las mejores condiciones de contratación para que el Estado preste adecuadamente los servicios públicos en beneficio de la sociedad, mientras que serían objetivos secundarios aquellos con los que puede contribuir la contratación pública, destacando los siguientes (Aguilar, 2014, págs. 1-3):

- Fomentar la investigación y la innovación, mediante el impulso de la participación de las empresas en procedimientos de contratación de compras públicas innovadoras (compra precompetitiva o compra de soluciones en lugar de un producto específico).
- Fomentar un mercado de productos/servicios responsables con el medio ambiente, a través de la incorporación de criterios de evaluación de ofertas.
- Obtener ahorros en épocas de crisis económica, mediante el uso de estrategias de contratación.
- Apoyar a grupos vulnerables, mediante el establecimiento de criterios de evaluación que fomente que los proveedores y contratistas empleen de manera equitativa a hombres y mujeres y a personas con discapacidad, así como de la compra de bienes o servicios a grupos indígenas.
- Fomentar el desarrollo de mercado nacional, promoviendo la mayor participación de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Respecto de los objetivos de la contratación pública, la OCDE (2015-2, pág. 6) recomienda que “todo uso del sistema de contrataciones públicas que pretenda conseguir objetivos secundarios de política deberá sopesar estas finalidades frente al logro del objetivo principal de la contratación”, por lo que en las estrategias de contratación se deberán poner en la balanza los objetivos que se pretenden alcanzar.

De los principios

De acuerdo con Arrowsmith (Arrowsmith, Treumer, Fejø, & Jiang, 2010, pág. 20), los principios de las contrataciones públicas se convierten en medios para lograr los objetivos y sólo en algunos casos el principio puede convertirse también en un objetivo, incluso, en algunos casos puede haber un conflicto entre mantener estos principios como un medio

para lograr los objetivos del sistema de contrataciones públicas o para implementar un objetivo en una contratación en particular.

En la mayoría de los sistemas de contrataciones públicas bajo un régimen legal, los principios que se aplican son la transparencia, la competencia, el trato equitativo (Arrowsmith, Treumer, Fejø, & Jiang, 2010, pág. 20), la economía y la eficiencia, aunque estos principios ahora también incluyen la relación calidad-precio (también conocido como valor por el dinero, el cual puede ser un principio o un objetivo, aplicando la visión de Arrowsmith), la adecuación al propósito y la integridad (Khan, 2018, pág. xiii).

Los rasgos principales de cada principio, los describe Arrowsmith (2010, pág. 22) de la siguiente forma:

“Hablando de competencia, ésta es esencial porque induce a cada empresa participante en el procedimiento de contratación a presentar su mejor oferta para ganar el contrato, que deriva en la obtención de mejores condiciones de contratación e incluso brinda mayor transparencia al procedimiento. No obstante, al igual que la transparencia, a veces representan costos elevados, ‘por ejemplo, los costos de evaluar un gran número de ofertas en una competencia abierta, o el tiempo invertido”.

De acuerdo con Khan (2018: 5-6) el principio de Valor por el dinero, se refiere al uso eficiente, eficaz y económico de recursos, que requiere una evaluación de costos y beneficios, junto con una evaluación de riesgos, y de atributos no relacionados al precio y/o costos del ciclo de vida, según corresponda.

La Economía toma en consideración factores tales como la sustentabilidad, calidad, atributos no referidos al precio y/o costos del ciclo de vida, según corresponda. Este principio permite la integración al procedimiento de contratación de consideraciones de tipo económico, ambiental y social.

La Integridad se refiere al uso de fondos, recursos, activos, y autoridad de acuerdo con los fines previstos y en una manera bien informada, alineada con el interés público y con los más amplios principios de gobernanza ... todas las partes involucradas en el proceso de contratación ... deben observar el más alto nivel de ética ... y abstenerse de fraude y corrupción.

La adecuación al propósito, se aplica tanto a los resultados previstos, como a los planes de adquisición para determinar el enfoque más apropiado para cumplir con el desarrollo del proyecto, los objetivos y resultados, teniendo en cuenta el contexto y el riesgo, el valor y la complejidad de la contratación.

La Eficiencia requiere que los procesos de adquisición sean proporcionales al valor y a los riesgos del proyecto subyacente. Los acuerdos de adquisición son generalmente sensibles al tiempo y se esfuerzan por evitar retrasos.

La Transparencia requiere que (i) la información relevante sobre la contratación se ponga a disposición del público a todas las partes interesadas, de manera consistente y oportuna, a través de fuentes accesibles y ampliamente disponibles a precios razonables o sin costo; (ii) informes apropiados de actividades de contratación; y (iii) el uso de disposiciones de confidencialidad en contratos sólo donde esté justificado.

Equidad ... se refiere a (i) igualdad de oportunidades y trato para los licitantes y consultores; (ii) distribución equitativa de derechos y obligaciones ...; y (iii) mecanismos creíbles para atender quejas relacionadas con adquisiciones y proporcionar recursos ... ".

1.1.3 Relación entre eficiencia y transparencia (integridad/legitimidad) en las contrataciones públicas

Si bien los principios siempre deben ser observados, no debe perderse de vista que en ocasiones es difícil cubrir todos los principios al mismo tiempo, las experiencias más frecuentes son en situaciones de emergencias o desastres naturales, en las que el gobierno al tener que adquirir rápidamente los bienes (se requiere más eficiencia) tendrá que pagar un mayor precio (no se cubre plenamente con el principio de economía).

Por otro lado, tradicionalmente las organizaciones gubernamentales están interesadas en mejorar su eficiencia, sin embargo, al mismo tiempo están preocupadas por la transparencia y la equidad, pero ¿puede haber transparencia y eficiencia al mismo tiempo? (Jeong-Wook, 2010, pág. 6)

Para analizar la tensión que existe entre los principios afines a la transparencia y a la eficiencia para el logro de los objetivos de las contrataciones públicas, es pertinente destacar el análisis del Dr. Osei-Afoakwa (2014), en el que concluye que sin transparencia

no puede haber un sistema de contrataciones libre de corrupción, aunque a pesar de su importancia y los intentos de legislarlo por muchos regímenes, ha habido dificultades en la práctica para lograr una transparencia total, lo que cual obedece a tres circunstancias principales: el volumen de la información que puede abrumar a los destinatarios, los costos de procesamiento de la información o bien, impedimentos éticos o legales. Así, el autor identifica los beneficios y los impactos negativos de la transparencia:

a) Beneficios

- Reduce asimetrías de información en la relación agente-principal, permitiendo un monitoreo y control efectivo.
- Los funcionarios de adquisiciones tienen acceso a la información sobre condiciones del mercado para la toma de decisiones.
- El sector empresarial posee información para participar en las oportunidades de contratación pública.
- La sociedad civil contaría con información que les permita evaluar los procedimientos de contratación.
- Se puede lograr una asignación más eficiente de recursos como resultado de una mayor competencia.
- Se mejora la eficiencia en el sistema de adquisiciones (a medida que los licitantes tienen acceso a más información sobre los requisitos y entorno de la contratación, están habilitados y posicionados para proporcionar mejores soluciones con un efecto positivo en la eficiencia y la relación calidad-precio. Las compras de buena calidad y la asignación eficiente de recursos a su vez generarán ahorros presupuestarios para los gobiernos).
- Puede ayudar a atraer más inversión al reducir el riesgo de hacer negocios.

b) Impactos negativos de la transparencia “no mitigada”

- Puede generar prácticas anticompetitivas.
- Facilitar la colusión tácita entre los licitadores y, por lo tanto, fomentar la corrupción.
- Puede ayudar a los sobornadores a identificar a los funcionarios potencialmente corruptos.

Por lo tanto, la transparencia absoluta no mitigada puede no ser siempre deseable. El grado de transparencia y apertura debe adaptarse de acuerdo con la naturaleza, el estado y el valor del destinatario de la información, la etapa del ciclo de contratación, la sensibilidad de la información, el tamaño del contrato y la naturaleza del artículo que se debe adquirir.

Dentro del entorno de gestión, los objetivos de control, mitigación de riesgos y transparencia son frecuentemente el énfasis de los marcos de cumplimiento regulatorio con mandato centralizado, mientras que el desempeño de la gestión en términos de resultados de valor frecuentemente se persigue a través de la toma de decisiones descentralizada y la desregulación.

Como lo advierten Schapper, Veiga Malta y Gilbert (2006, pág. 5 y 6), cuando la preocupación política dominante se centra en los principios de transparencia, equidad y trato justo (confianza pública), la gestión de la contratación pública a través de un amplio marco regulatorio a menudo constituye el *statu quo*. En este tipo de sistemas de contrataciones se refleja un enfoque tradicional de la contratación pública en el que la regulación es el medio principal de control del proceso administrativo y de la implementación de políticas, siendo el que más se presenta en los países en desarrollo. Sin embargo, este tipo de sistemas enfrentan altos costos:

- Para cadenas de suministro sofisticadas, es muy complejo adaptar los cambios que se requieran.
- La microrregulación del proceso tiene como consecuencia involuntaria la erosión de las habilidades de los funcionarios, socavando el profesionalismo de la actividad y a su vez, el aumento de la necesidad de una mayor regulación del proceso y que se reduzca la relación calidad-precio en las contrataciones.
- Finalmente, uno de los objetivos principales de este modelo regulatorio -la transparencia-, se ve afectado por el abrumador volumen de regulaciones, al dificultar la comprensión de los procesos para las partes interesadas.

Por lo que hace a la eficiencia y eficacia de las contrataciones, éstas dependen tanto los procesos administrativos públicos como de las cuestiones estructurales y transaccionales de la industria que determinan el precio; otro de los factores determinantes son los costos transaccionales, es decir, los costos en que incurre el gobierno al llevar a cabo un

procedimiento de contratación, que pueden verse incrementados con el cumplimiento de los requerimientos de transparencia.

Así, en determinados sistemas de contrataciones se ha optado por abordar una política estrecha de transparencia o eficiencia de procesos, mientras que otros le han dado un valor más estratégico, reconociendo que puede armonizarse con otras políticas gubernamentales como la capacitación de la fuerza laboral, la protección ambiental, la regionalización y la política comercial (Schapper, Veiga Malta, & Gilbert, 2006, pág. 11).

Destaca el caso de Corea, para resolver esta tensión entre eficiencia y transparencia desarrollaron un nuevo sistema electrónico de contrataciones (*Korean Online e-Procurement Systems*) que canaliza las demandas de las organizaciones públicas y agiliza el proceso de adquisiciones, lo que permite ahorros presupuestarios, reduce la escala de los recursos humanos administrativos y, en última instancia, contribuye a la creación de un gobierno reducido y de mayor eficacia. Al mismo tiempo, dicho sistema es pionero en las formas de mejorar la transparencia en la contratación pública, ya que han digitalizado todo el proceso de contratación desde la solicitud de compra hasta el pago y ha eliminado los contactos interpersonales directos innecesarios entre proveedores y funcionarios de contratación, realizando mejoras en sus procedimientos y políticas para mejorar la transparencia, como la política del pacto de integridad y la divulgación en tiempo real de información relacionada con las adquisiciones (Jeong-Wook, 2010, pág. 6).

1.2 La contratación pública analizada como política pública

1.2.1 Evolución de la política de contratación pública

Tradicionalmente se veía a la contratación pública como una función rutinaria de la administración pública, centrada en el tratamiento de un proceso administrativo sobre el que habría que tener excesivos controles para asegurar el estricto cumplimiento de la norma, haciendo los procedimientos poco flexibles.

La política de contrataciones públicas a nivel mundial ha ido evolucionando a partir de la incidencia de diversos factores, siendo el principal de ellos, de tipo comercial. Así, es posible advertir que en los acuerdos comerciales que celebran los Estados, aun cuando su

propósito no es propiamente la contratación pública, la toman como herramienta de cambio en las negociaciones comerciales, sujetando al sistema de contrataciones públicas a las reglas acordadas en el marco del acuerdo comercial; asimismo, es posible advertir como los organismos financieros multilaterales, en las determinaciones para otorgar créditos para el desarrollo, se considera que los Estados sigan ciertas reglas de contratación, así como la identificación de buenas prácticas por parte de organismos internacionales o multilaterales que pretenden armonizar el funcionamiento de los sistemas de contrataciones públicas en el mercado mundial.

De acuerdo con Thai (2017, pág. 1), esta evolución de la contratación pública ha sido tanto conceptual como organizativa y presentó una fuerte aceleración en la década de 1990 cuando los gobiernos de todos los niveles se vieron sometidos a presiones crecientes para “hacer más con menos”, al enfrentarse a restricciones presupuestarias implacables; reducción de personal del gobierno; demanda pública de mayor transparencia en la contratación pública, y mayores preocupaciones sobre eficiencia y equidad; reconociendo que los formuladores de políticas han utilizado cada vez más la contratación pública como una herramienta para lograr objetivos socioeconómicos.

Adicionalmente, destaca que en los últimos años se ha dado mayor importancia a las contrataciones públicas en razón de que el gasto público en esta materia se ha incrementado en diez veces desde 2006, con expectativas de que esta tendencia continúe de acuerdo con informes del Banco Mundial, dando lugar a que las contrataciones públicas comprendan normalmente entre el 10% y el 15% del total de la actividad económica mundial, según cifras de la OCDE (UNIDO, 2017, pág. 1).

Bajo ese contexto, es posible advertir como diversas organizaciones internacionales han buscado establecer las directrices que habrán de incidir en la formulación de la política de contrataciones públicas en el ámbito internacional, con el fin de que se garantice que el gasto público se destine al bien público, si se quiere inspirar confianza ciudadana, identificando una serie de mejores prácticas internacionales y desarrollando directrices para promover la transparencia, integridad y eficiencia para los sistemas de contratación pública nacional, tales como (OMC, 2020; UNIDO, 2017, pág. 2; OCDE, 2009):

- La OCDE, que representa a las economías más importantes del mundo y fue la primera en promover que la contratación pública fuera sometida a normas comerciales acordadas internacionalmente, de modo que, en 1976 esta materia fue incorporada en la Ronda de Tokio de Negociaciones Comerciales en el marco del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) y en 1979 se firmó el “Código de la Ronda de Tokio sobre Compras del Sector Público”, que entró en vigor en 1981, con modificaciones en 1987 que entraron en vigor en 1991.

En 2006, se llevó a cabo el Simposio y Foro Global de la OCDE sobre Integridad en la Contratación Pública, en el que los participantes pidieron la creación de un instrumento internacional para ayudar a los responsables de la formulación de políticas a reformar los sistemas de contratación pública y reforzar la integridad y la confianza pública en cómo se administran los fondos públicos, lo que dio lugar a la formulación de los *Principios para mejorar la integridad en las contrataciones públicas*, que se plasmaron en la *Recomendación de la OCDE de 2008*, constituyendo un instrumento de política para ayudar a los gobiernos a prevenir el despilfarro, el fraude y la corrupción en la contratación pública. Se trata de 10 principios que se basan en cuatro pilares fundamentales: transparencia, buena gestión, prevención de conductas indebidas, así como rendición de cuentas y control de gestión. Con esta base, en 2015 se emitió la Recomendación del Consejo de Contratación Pública.

- La Organización Mundial del Comercio (OMC), que a la par de su creación, el 15 de abril de 1994 se firmó en Marrakech un nuevo Acuerdo sobre Contratación Pública¹ (ACP), que entró en vigor en 1996. Este acuerdo se basa en la apertura, la transparencia y los principios de no discriminación, al cual hasta el momento se han adherido 40 países, destacando que México no es parte.

No obstante lo anterior, la mayoría de los sistemas de contrataciones públicas están inmersos en un contexto de obligaciones comerciales internacionales, de modo que

¹ En el ámbito de la OMC, los acuerdos generales sobre comercio de mercancías y servicios establecen la obligación de trato nacional (cada país debe conceder a los nacionales de otros países miembros el mismo trato que otorga a sus nacionales), mientras que la contratación pública está explícitamente excluida de este compromiso. El ACP es un acuerdo plurilateral, es decir que solo lo integran algunos países miembros de la OMC, en contraste con otros acuerdos como el GATT o el GATS (Acuerdo General sobre Comercio de Servicios) que involucran a todos los miembros.

los países que no forman parte del ACP, se rigen por las directivas de contratación establecidas en los acuerdos comerciales bilaterales o regionales. Ello se explica porque “de la misma forma que un país busca tener las mejores condiciones de acceso al mercado del otro socio comercial, buscará también no ser discriminado por las compras públicas que se realicen en este país. A cambio de ello deberá estar dispuesto a no discriminar al proveedor del país con el cual establece un acuerdo de compras” (Berlinski, Ferreira, & Labraga, 2011, pág. 23).

- La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI, UNCITRAL, por sus siglas en inglés United Nations Commission of International Trade Law) desarrolló en 1994 la Ley Modelo sobre Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios. Esta ley en esencia incorpora la regulación modelo sobre la contratación de servicios, dejando intacta la preexistente sobre bienes y obras, con el propósito de contar con disposiciones legales modelo que sean aceptables para los Estados con diferentes sistemas jurídicos, económicos y sociales que contribuyan al desarrollo de relaciones económicas internacionales armoniosas. Aunque se reconocía que la citada ley era un referente importante para las reformas nacionales, en 2004 se convino que era conveniente actualizarla para incorporar nuevas prácticas, específicamente las derivadas del uso de medios electrónicos. Así, se emitió en 2011 la nueva Ley Modelo Contratación Pública de la CNUDMI, conservando su finalidad de “lograr el uso óptimo de los recursos y evitar los abusos en el proceso de adjudicación” (CNUDMI, 1995).

A las directrices desarrolladas por las organizaciones antes mencionadas, se suman las que determinan los organismos financieros multilaterales que, para proporcionar ayuda para el desarrollo, establecen una serie de requisitos que conllevan a replantear las políticas de contrataciones públicas, en particular, se ha hecho de tal manera porque era evidente que había deficiencias en los mismos, lo cual se explica porque “la mayoría de los donantes consideran que un sistema de adquisición que funcione bien es un requisito esencial para que sus fondos se utilicen de manera efectiva para promover el desarrollo. Cuando el país anfitrión no proporciona dicho sistema, los donantes pueden insistir en utilizar sus propios procedimientos” (Agaba & Shipman, N., 2017, pág. 374).

Asimismo, la política de contrataciones ha tenido que seguir las tendencias que se presentan para el buen funcionamiento de la gestión pública, como lo señala Thai, en los últimos 30 años, las teorías y prácticas en contrataciones públicas han tenido que atender a las exigencias por las que pasa el gobierno en general, tales como el movimiento hacia la desregulación, la reducción del papeleo, la reingeniería del gobierno, el desempeño y la privatización (Thai K. , 2001, pág. 13); entre estas tendencias también está el desarrollo de las “políticas verdes”, por lo que como advierte Arrowsmith “es fácil entender que este enfoque ‘verde’ también ha llegado a la contratación pública” (2010, pág. 176), siendo las instituciones europeas participantes vitales en su desarrollo, en su lucha por lograr mejores condiciones de trabajo y de vida.

Así, de las múltiples directrices emitidas en el ámbito internacional, destacan por su impulso por parte de las diversas instancias, las siguientes:

- La creciente importancia de las contrataciones electrónicas (*e-procurement*) que sobresale en los planes y acciones estratégicas de muchos gobiernos en todo el mundo, ya que puede contribuir a simplificar significativamente la forma en que se realiza la contratación, reducir el desperdicio y ofrecer mejores resultados (menor precio, mejor calidad) al estimular una mayor competencia en el mercado público (Distinto, 2013, pág. 7).
- La búsqueda del uso eficiente de los recursos públicos mediante la obtención de ahorros en las contrataciones públicas, como un tema fundamental para el desarrollo económico.
- El hecho de que los procedimientos de contratación tendrían que ser justos y transparentes, ya que ello afectaba la percepción de la sociedad civil y de los inversionistas extranjeros, por lo que hay muchas reglas tendientes a combatir la corrupción y alcanzar la integridad en los procedimientos de contratación.

Bajo este escenario, en el contexto académico la visión tradicional de la contratación pública como una función rutinaria consistente solamente en procesos administrativos, ha sido fuertemente cuestionada, e incluso se argumenta que, en circunstancias contemporáneas, la contratación pública está adquiriendo un carácter más estratégico, como lo exponen Snider y Rendon (2008, pág. 286), quienes a partir de esta visión particular de la nueva

realidad, aportan los fundamentos que tiene esta materia como política pública, al revisar el tratamiento que se hace de la política pública en la literatura de contrataciones públicas y los marcos analíticos relacionados con la contratación pública que pueden ser útiles para comprender la política de contratación pública.

De la revisión de una serie de investigaciones recientes seleccionadas por Snider y Rendon (2008, pág. 292), que van desde 1988 a 2007, observaron una tendencia a tratar la contratación pública como un campo alejado de la política pública, que la describen como una herramienta, mecanismo, instrumento o palanca para promover lo que denominan "políticas", como el desarrollo industrial y económico y la asistencia a grupos históricamente desfavorecidos; o bien, que utilizan el término "políticas" para referirse a principios como la transparencia, la probidad, la competencia y la relación calidad-precio que se deben alcanzar con la contratación pública, de modo que en ambas visiones se utiliza a la contratación pública para obtener determinados resultados, concluyendo en consecuencia, que se ha prestado muy poca atención al estudio de la contratación pública como política.

Asimismo, estos autores reconocen que existe una diversidad de marcos analíticos de las contrataciones públicas, válidos para los respectivos propósitos de sus desarrolladores, pero que no permiten un estudio integral de la política de contratación pública.

Refiriéndose a la clasificación de las políticas públicas que realizan Salisbury y Heinz (1970), agrupando las políticas distributivas y redistributivas bajo el título de políticas de asignaciones y las políticas regulatorias y autorreguladoras bajo el de políticas estructurales, Snider y Rendon (2008, págs. 291-293) destacan que los estudios en materia de contrataciones públicas se enfocan en políticas estructurales, por ejemplo, los estudios sobre compras verdes, abastecimiento doméstico, abastecimiento simultaneo, compras electrónicas y otros, concluyendo que la falta de atención a la contratación pública como política de asignación puede atribuirse al pensamiento de que las decisiones de contratación son algo diferente de la política, aun cuando estas decisiones confieren beneficios a un grupo y no a otro, de tal modo que incluso las contrataciones menores puedan considerarse "políticas a nivel de calle", pero que quizá algunos académicos y profesionales de la contratación pública prefieren adoptar una visión instrumentalista del campo para aislarlo de cualquier asociación con connotaciones potencialmente indeseables

de "política", y concluyen que cualquier estudio que pretenda examinar la totalidad de la política de contratación pública debe necesariamente tratarla explícitamente como política, y debe tener en cuenta ambos tipos de políticas.

Analizando casos de los Estados Unidos de América, Snider y Rendon observan una tendencia hacia una política de contrataciones públicas estructurales, identificada en la creación de organizaciones de contratación centralizadas y en el uso de contratos tipo, así como en estrategias de abastecimiento que se basan en maximizar las ventajas de reducción de costos para aprovechar el poder de compra combinado para obtener descuentos por volumen (2008, pág. 302). Este caso resulta ejemplificativo de las directrices dictadas en el ámbito internacional y aplicadas en la actualidad por un gran número de países.

1.2.2 El problema público: ineficiencia de la contratación de bienes y servicios públicos

La política de contrataciones públicas en la actualidad refleja un cúmulo de tensiones entre las expectativas públicas de altos estándares de gobernanza, del cumplimiento legal de los requisitos, del buen desempeño, de influencias políticas, de presiones de grandes empresas y principalmente, por la corrupción y la apertura del mercado, de tal modo que es frecuente una tensión inestable entre las expectativas públicas de transparencia y rendición de cuentas, y de eficiencia y efectividad en la gestión de recursos, para lo que desafortunadamente no existen modelos de mejores prácticas internacionales claramente acordados, ante lo que las respuestas gubernamentales han variado. (Schapper, Veiga Malta, & Gilbert, 2006, pág. 6) y (Saad, 2016).

Bajo esa misma visión, puede aseverarse que la política de contrataciones públicas no ha logrado articular los instrumentos con los que cuenta para equilibrar la mencionada tensión entre los múltiples objetivos a lograr. Como se señaló en el apartado anterior, aun cuando hay directrices internacionales tendientes a orientar a los países en el rumbo que pueden tomar sus sistemas de contrataciones públicas, es frecuente que en la implementación de la política nacional se presente una relación divergente entre los objetivos perseguidos y los instrumentos implementados. Por esta razón es muy importante comprender bajo una visión instrumental a la política de contrataciones públicas.

La definición de un problema en políticas públicas es crucial para determinar la formulación y puesta en marcha de la política. Bajo el enfoque tradicional del ciclo de políticas públicas, se hace obligatorio identificar y describir el problema público, tomando como base las necesidades o requerimientos ciudadanos (demanda) o bien desde las selecciones realizadas por los agentes del Estado (oferta) para considerar su inclusión en la agenda pública.

En la política de contrataciones públicas la definición del problema no es menos compleja que la de otras políticas públicas, considerando que hay quienes creen que el objetivo de la política en la materia es combatir la corrupción en los procedimientos de contratación, por lo tanto las políticas implementadas son, por ejemplo, la transparencia del proceso de contratación, supervisión ciudadana, canales de denuncia de actos de corrupción, y programas de control y auditoría en los procedimientos de contratación, pero seguramente quedarían excluidos o limitados los nuevos modelos de contratación que impliquen negociación con proveedores o mecanismos de acercamiento temprano con el mercado que tienen por objeto tener una mayor colaboración gobierno-mercado en la adecuada determinación de las necesidades de los entes contratantes, pero que el contacto estrecho entre gobierno y proveedores representa riesgos de corrupción.

Bajo este enfoque hay diversas pautas internacionales y propuestas académicas que, teniendo como centro al problema de la corrupción, enfatizan en dar un tratamiento integral a los instrumentos para su prevención y combate, de modo que se presentan herramientas de prevención de conflicto de interés, mecanismos de supervisión control y evaluación, el uso de tecnologías de la información, la profesionalización de los compradores públicos, e incluso la participación de la sociedad civil como vigilante del gasto público.

El inconveniente con este enfoque, como lo argumenta Chanes Nieto, es que los malos sistemas administrativos han sido propiciadores de la ineficiencia, una de las peores manifestaciones de la corrupción, y las contralorías internas no han mejorado la situación, por el contrario, ante la proliferación de controles, los servidores públicos se dan por vencidos o encarecen la corrupción; hacen todo guiándose en reglas o manuales tengan o no sentido, llenan formas que nunca debieron crearse y preparan informes que carecen de utilidad, “se ha pretendido determinar cómo deben hacer todo los servidores públicos.

Después se les vigila para asegurar que hayan obedecido las normas, desde las jurídicas hasta las técnicas, pasando por las prolíficas de la administración interna...la menor desviación origina nuevas disposiciones y más controles” (Sánchez González, Morales, & Arciniega Rendón, 2019, pág. 11); bajo este contexto, Chanes Nieto señala que las adquisiciones de menor cuantía necesitan días y las demás meses, los contralores se ocupan del precio de todo, pero no saben apreciar el valor de nada, para ellos es más importante el cumplimiento formal de las normas que los resultados. En conclusión, se necesita de una Administración Pública de buenos resultados más que una de excelentes controles.

Aun cuando no hay indicadores sobre el éxito de los instrumentos de control para combatir la corrupción en contrataciones públicas, “un indicador que permite observar cómo estas estrategias basadas en esquemas de control, vigilancia y sanción no han tenido el éxito esperado en México es el de la denuncia de actos de corrupción por parte de la ciudadanía. De acuerdo con cifras del INEGI, para los años 2011, 2015 y 2017, sólo 5% de los presuntos actos de corrupción de los que fue víctima la población particularmente, el soborno, fueron denunciados” (SNA, Política Nacional Anticorrupción, p. 44).

Bajo otra mirada, también habrá quienes consideran que el objetivo de la política de contrataciones públicas es llevar a cabo procedimientos eficientes que garanticen la contratación de los bienes y servicios que requieren los entes contratantes. De modo que, dentro de las políticas de eficacia y eficiencia, se promoverán las contrataciones electrónicas y las estrategias de contratación por volumen para obtener mejor precio, pero se les restará valor a las medidas de transparencia o participación ciudadana que tiendan a alargar los plazos de los procedimientos de contratación y/o los costos de transacción asociados al procedimiento.

Los anteriores, son sólo algunos de los enfoques más recurrentes, sin embargo, no hay que perder de vista que el objetivo central de la contratación pública es proporcionar a la Administración Pública de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad, en el tiempo y calidad requeridos, y al mejor precio disponible, contribuyendo cuando sea posible con los objetivos de otras políticas públicas, y bajo esa

premisa, a continuación se presentan los rasgos generales del problema de la ineficiencia² de la contratación de bienes y servicios públicos, sin perder de vista que los problemas públicos son construcciones sociales y políticas de la realidad, por lo que no son independientes de las valoraciones y perspectivas de los ciudadanos y las organizaciones (Aguilar Villanueva, 1993, pág. 57), para así dar lugar en el apartado siguiente a identificar los instrumentos de políticas que ejercen influencia al respecto.

Causas:

- Falta de planeación.
- Falta de capacitación y profesionalización de los servidores públicos encargados de las contrataciones públicas.
- Escasa transparencia en todo el ciclo de la contratación que deja espacios a la corrupción.
- Reglas rígidas que obstaculizan contrataciones estratégicas o la obtención del mayor valor por el dinero.
- Excesivos controles hacia los servidores públicos que los llevan a darle mayor importancia al estricto cumplimiento a la normativa sin enfocarse en los resultados.
- Falta de indicadores de desempeño del sistema de contrataciones públicas.
- Sistemas electrónicos de contratación pública (e-GP, por sus siglas en inglés *e-Government Procurement*) obsoletos.
- Irregularidades en todo el proceso de contratación (planeación, contratación y ejecución del contrato).

Efectos:

- Desabasto de bienes, impactando directamente en la prestación de servicios a la sociedad.
- Bienes de baja calidad, que no satisfacen las necesidades para las que fueron contratados.

² Bajo la idea de que eficiencia conlleva el cumplimiento de los objetivos al menor costo, de modo que será ineficiente cuando no se cumplen a cabalidad los objetivos y/o hay desperdicio de recursos públicos.

- Bienes y servicios con sobrepagos y subcontrataciones, propiciado despilfarros en el ejercicio del gasto público.
- Desconfianza ciudadana en los procedimientos de contratación.

No es la pretensión del presente trabajo resolver el problema en cuestión, si no aportar elementos que deberían considerarse en el diseño e implementación para fortalecer la política de contrataciones públicas, por lo que no se desarrollan a detalle otros aspectos relevantes del problema público, como son su duración o grado de afectación, que habrían de considerarse para el caso específico de México.

Una vez identificados los atributos del problema, es claro que los objetivos de la política de contrataciones públicas deben cubrir todos ellos, de modo que invariablemente se tendrían que incluir los objetivos de calidad, oportunidad, reducir costos/precios, minimizar riesgos, maximizar la competencia y mantener la integridad.

Al advertir entonces cuáles son los objetivos de la política que son determinantes para la solución del problema, es posible identificar diversas políticas que recientemente se han enfocado en gran medida en recobrar la confianza ciudadana en los procedimientos de contratación, de las cuales se desprende que en su mayoría son políticas amplias no enfocadas en la contratación pública y que por tanto tienden a fracasar:

Tabla 1. Objetivos de la contratación pública y políticas que inciden en su cumplimiento

| Objetivos | Políticas |
|------------------------------|--|
| Calidad | De estandarización de especificaciones de contratación |
| Oportunidad | --no identificadas-- |
| Costos | De austeridad De centralización de la contratación De gobierno electrónico |
| Minimizar riesgos | De control y supervisión |
| Maximizar competencia | De comercio internacional De gobierno electrónico De apoyo a Micro, Pequeñas y Medianas empresas (Mipymes) |
| Mantener integridad | De transparencia De combate a la corrupción De profesionalización |

Fuente: elaboración propia.

Partiendo de que el problema público descrito es complejo y multidimensional, se hace necesaria la coherencia en las políticas públicas en la materia y, específicamente en sus instrumentos. Al respecto, Cejudo y Michel (2016) identifican tres niveles de coherencia: la coherencia en las políticas (la coherencia interna), la coherencia entre políticas (coherencia externa) y la coherencia entre espacios de política³, para analizar el nivel de coherencia desde tres perspectivas, la de los instrumentos, la de los objetivos y la de la población objetivo de las políticas públicas.

Asimismo, de acuerdo con Olivié y Sorroza (2006, pág. 22), existen tres dimensiones de coherencias de políticas públicas y tienen las siguientes características:

- Horizontal: asegura que las políticas individuales se apoyan las unas en las otras y minimizan las incongruencias en caso de que haya objetivos en conflicto.
- Vertical: asegura que los resultados son coherentes con las intenciones originales, es decir, hay eficiencia de la política.
- Temporal: permite que las políticas aplicadas hoy sigan siendo eficaces en el futuro.

De acuerdo con lo anterior, se pueden identificar cuatro formas de coherencia: la interna o vertical; la externa u horizontal, la temporal y entre espacios de políticas.

Si bien, Cejudo y Michel se enfocan en analizar la coherencia entre los instrumentos, los objetivos o la población objetivo de dos o más políticas, también se estima viable utilizar los mismos criterios valorativos al analizar los diversos instrumentos utilizados por una misma política pública. Así, serían coherentes entre sí los instrumentos de la política de contratación pública, en primer lugar, por su capacidad para alcanzar, en combinación, un objetivo más amplio; cuando no obstaculizan la consecución de los objetivos de cada instrumento, y cuando con cada instrumento se pretenda resolver una dimensión del mismo problema. “Cuando la coherencia entre instrumentos falla, la política en su conjunto pierde eficacia, y las acciones que desde cada instrumento se llevan a cabo, terminan por tener un éxito parcial, en el mejor de los casos” (Cejudo & Michel, 2016, pág. 13).

³ Los espacios de política pública (*policy domains*) son áreas de política más o menos establecidas que dan significado a problemas comunes y que tienen propiedades integradoras. Por ejemplo, el espacio de políticas comerciales y el espacio de políticas fiscales.

Como se expuso en el apartado de los principios de las contrataciones públicas, en los sistemas basados en un enfoque tradicional, las regulaciones controlan los pasos de microgestión a lo largo del proceso de contrataciones, de modo que su regulación está diseñada para minimizar la discreción en circunstancias consideradas de alto riesgo por influencia indebida o cuando los funcionarios tienen habilidades mínimas en materia de adquisiciones y que se esfuerzan por garantizar la transparencia o prevenir o superar la corrupción (Schapper, Veiga Malta, & Gilbert, 2006, pág. 6).

1.2.3 Instrumentos seleccionados para solucionar el problema

Las políticas públicas, entendidas como lo que el Estado hace o deja de hacer (considerando como decisión deliberada el no actuar), tienen como objeto de estudio a las decisiones públicas, que se materializan a través de instrumentos.

La toma de decisiones conlleva a seleccionar entre distintas alternativas, de modo que, al haber selección hay criterios de selección, basados en valores, que se derivan de procesos subjetivos, movidos por información o elementos objetivos, es decir, las decisiones tienen un lado técnico y un lado político.

En ese sentido, la toma de decisiones de los gobiernos para atender las causas de los problemas públicos implica seleccionar los instrumentos de que puede valerse, tales como programas, normativas, decretos, circulares, sistemas, etc.

Desde la década de los 70 han surgido diversas corrientes de estudio de los Instrumentos de Políticas Públicas (IPP), de las que se desprenden tres conclusiones centrales (Harguindéguy, 2015):

- La reflexión sobre los IPP siempre está presente en la implementación de las políticas públicas.
- Los IPP no son neutros, por lo que su uso dice algo respecto de las políticas públicas y del Estado.
- La elección de los IPP no se realiza sólo en función de criterios técnicos, sino también políticos.

Existe una amplia diversidad de IPP, por lo tanto, no es fácil contar con una definición que englobe todos, de modo que, en un intento por aportar una definición, se considera la de Howlett y Ramesh (1995): “los medios o dispositivos de los que disponen los gobiernos para implementar políticas”, retomada de Harguindéguy, 2015.

En el mismo sentido, hay una multitud de clasificaciones de los instrumentos, aunque más que las clasificaciones en sí mismas, lo que trasciende es que las primeras clasificaciones funcionaron para describir los IPP, después se buscó su utilidad para la prescripción, es decir, para explicar las razones que justifican la elección (Howlett, 2005), en Harguindéguy, 2015. A manera de síntesis, conviene retomar las categorías identificadas por Guy Peters (2015, págs. 102-105):

Ilustración 1. Categorías de instrumentos

| |
|---|
| Kirschen, 1964 <ul style="list-style-type: none">• 64 alternativas de IP, todos para política económica |
| Hood, 2007 <ul style="list-style-type: none">• Clasificación amplia de las herramientas: Detectores (instrumentos que usa el gobierno para tomar información) y efectores (herramientas que puede utilizar para tratar de impactar en el mundo).• Clasificación OTAN: los cuatro recursos básicos con cuenta el gobierno: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización.• Al combinar los dos mecanismos de control y los cuatro tipos de recursos, se obtienen o tipos básicos de herramientas. |
| Bemelmans-Videc, 1998 <ul style="list-style-type: none">• Instrumentos como Zanahorias (incentivos), Palos (coerción/regulación) y Sermones (información). |
| MacDonell y Elmore, 1987 <ul style="list-style-type: none">• 4 categorías: mandatos, incentivos, capacidad de construcción y de cambio del sistema |
| Salamon (2001) <ul style="list-style-type: none">• Herramientas viejas (dependen del comando y el control) y nuevas (dependen de la colaboración y la negociación) |

Fuente: elaboración propia con información de Peters, 2015.

De igual modo, ha habido importantes debates sobre los elementos que inciden en selección de los IPP, por su parte Harguindéguy argumenta que la selección de los IPP no se realiza sólo considerando elementos técnicos, sino que también inciden consideraciones de tipo político, institucional y cultural. No obstante, es de señalar que estas

consideraciones también pueden influenciar la forma en la que los IPP son utilizados y su desempeño, no sólo en la selección.

Salamon (2002) explora los efectos de los instrumentos en relación a su capacidad de lograr los objetivos deseados en un contexto político particular; de allí que, según el contexto y el problema de que se trate, un instrumento será más conveniente que otro a los ojos de un tomador de decisiones.

De acuerdo con Lascoumes & Le Gales (2007, págs. 3,10) cada instrumento constituye una forma condensada de conocimiento sobre el control social y las formas de ejercerlo, y éstos no son dispositivos neutros, ya que producen efectos específicos (de inercia, una representación particular del tema en juego y una problematización específica del tema) independientemente del objetivo perseguido, de modo que no son inertes, simplemente están disponibles para las movilizaciones sociopolíticas.

En materia de contrataciones públicas, los diversos instrumentos tienen diferentes objetivos, ya sea un propósito fiduciario, la promoción del comercio internacional, la creación de un mercado común, la prevención de la corrupción u otras políticas socioeconómicas (World Bank, 2013).

Acorde con la identificación del problema público, objetivos y políticas públicas identificadas en el apartado anterior, a continuación, se presentan los instrumentos comúnmente asociados a las mencionadas políticas:

Tabla 2. Políticas e instrumentos de contratación pública

| Políticas | Instrumentos⁴ |
|--|--|
| De estandarización de requerimientos de contratación | <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos marco |
| De austeridad | <ul style="list-style-type: none"> • Normativas de bienes y servicios a contratar mediante estrategias de agregación de la demanda (contrataciones consolidadas o conjuntas y subastas inversas) • Normativas sobre la conveniencia de arrendar o comprar bienes |
| De centralización de la contratación | <ul style="list-style-type: none"> • Normativas que establecen que las contrataciones para todos los entes contratantes se llevará a cabo de manera central |

⁴ Para mayor referencia sobre los instrumentos en comento, remitirse al glosario.

| | |
|---|---|
| De gobierno electrónico | <ul style="list-style-type: none"> • Sistemas electrónicos de contratación (transaccionales, no sólo como repositorios de información) |
| De control y supervisión | <ul style="list-style-type: none"> • Códigos de conducta específicos para servidores públicos de adquisiciones • Mapas de identificación de riesgos en contrataciones públicas • Sistemas de monitoreo/alertas • Instancia de inconformidad |
| De comercio internacional | <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos comerciales o tratados de libre comercio con capítulo de compras públicas |
| De transparencia | <ul style="list-style-type: none"> • Sistemas electrónicos de información sobre contrataciones públicas |
| De prevención y combate a la corrupción | <ul style="list-style-type: none"> • Manifestación de conflicto de interés con servidores públicos que intervienen en procedimientos de contratación. • Pactos de integridad • Registro de proveedores sancionados |
| De profesionalización | <ul style="list-style-type: none"> • Programas de capacitación en ética e integridad • Programas de certificación de capacidades técnicas de servidores públicos que llevan a cabo contrataciones públicas |
| De apoyo a Mipymes | <ul style="list-style-type: none"> • Programas de capacitación a las empresas • Programas de apoyo financiero a proveedores |

Fuente: Elaboración propia, considerando las prácticas de diversos países reportadas por la OECD (2016), así como la experiencia profesional de la sustentante.

1.3 Incorporación de la modalidad de gobierno abierto a las contrataciones públicas

1.3.1 Concepto gobierno abierto y sus elementos

Como lo señala Sánchez González, el concepto de Gobierno Abierto aún está en construcción, por lo que de las diversas definiciones que se han aportado, sobresale que esta es “una nueva estrategia de gobierno que se caracteriza por emplear conjuntamente la transparencia, la colaboración, la participación ciudadana y el uso intensivo de las TIC’s, con el fin de ofrecer mejores servicios públicos a los ciudadanos” (Sánchez González J. , 2017, pág. 257), que se formalizó en 2009 con la toma de posesión del Presidente Barak Obama y la presentación del Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto, lo que se reforzó con el lanzamiento de la iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership, OGP*) en 2011, liderada por Brasil y Estados Unidos.

Los principios de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) son cuatro: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnología e innovación, mismos que se encuentran asociados a compromisos específicos que tendría que cumplir cada país, en relación con la mejora de servicios públicos, el aumento de la integridad pública, la gestión efectiva de recursos públicos, la construcción de comunidades seguras y el incremento de la rendición de cuentas corporativa (Martínez Puón, 2017, pág. 82).

Para efectos del presente estudio, se retoma la definición de Gobierno Abierto aportada en el Plan de Acción 2016-2018 de la AGA (Capítulo México Alianza para el Gobierno Abierto):

“Gobierno Abierto es entendido como un nuevo modelo de gestión en el que los ciudadanos y las autoridades colaboran para producir políticas públicas y acciones encaminadas a construir soluciones colaborativas a problemas públicos, donde la participación y la transparencia son considerados elementos mínimos que sirven para dar atención a las demandas sociales, pero también promover ambientes sólidos de rendición de cuentas, innovación social y apertura institucional que son capaces de generar valor público.”

Los puntos de coincidencia al hablar de Gobierno Abierto, manifestados bajo principios o dimensiones son (Ramírez-Alujas, 2012, pág. 15): 1) transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos y la reutilización de la información; 2) participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas, y 3) generación de espacios de colaboración entre los diversos actores para co-diseñar y/o co-producir valor público.

Respecto de estos tres principios o valores de gobierno abierto, conviene señalar cómo se manifiestan en acción (Dassen & Cruz Vieyra, 2012, pág. 45 y 46):

- Transparencia: el gobierno proporciona información sobre la que hace, sus planes, sus fuentes de datos y sobre lo que puede realizarse ante la sociedad. Se materializa en portales de transparencia, mecanismos de rendición de cuentas, plataformas de acceso a datos públicos abiertos, normas de reutilización de la información e interoperabilidad.
- Participación ciudadana: el gobierno promueve el derecho de la ciudadanía a colaborar activamente en la formulación y evaluación de las políticas públicas, para

que las administraciones públicas se beneficien de las experiencias de los ciudadanos. Se identifican en esta categoría las plataformas de consulta ciudadana, mecanismos de escucha activa y canales de doble vía (Gov. 2.0), promoción de espacios para iniciativas ciudadanas y servicios digitales.

- Colaboración: el gobierno compromete e implica los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo común para resolver problemas públicos. Se ubican bajo este principio las plataformas de trabajo colaborativo, iniciativas de co-diseño y co-creación de servicios, innovación abierta e inteligencia colectiva y asociaciones público-privadas o público sociales.

Los principios antes referidos son interdependientes, pero tratándose de la transparencia, el acceso a la información y la apertura de datos, resultan esenciales para desarrollar la participación ciudadana y sostener espacios de colaboración y cocreación de valor público.

En el mismo sentido, se reconoce que no hay una teoría general de Gobierno Abierto, sin embargo, pueden identificarse las corrientes teóricas que han contribuido a su estudio (Sánchez González J. , 2017, págs. 260-262):

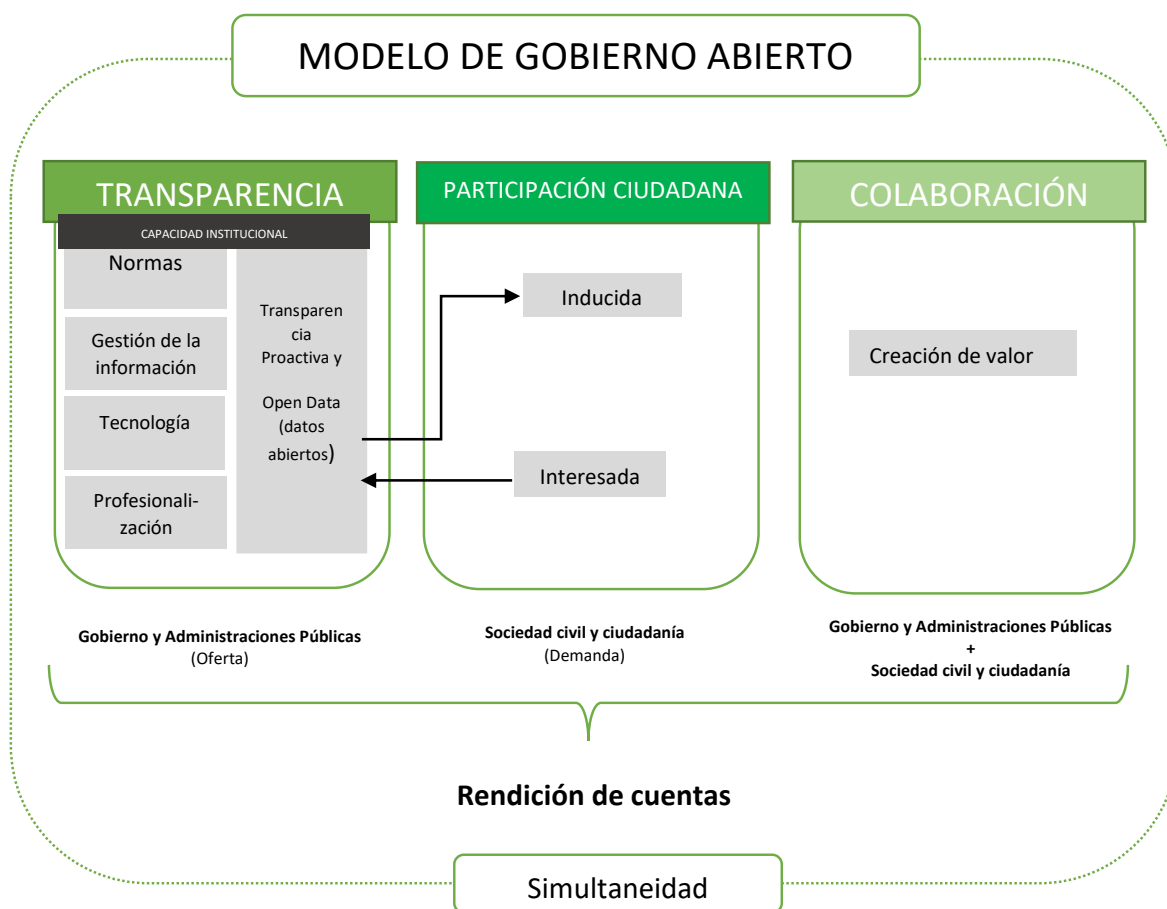
- 1) la libertad de información, como el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información gubernamental;
- 2) la información como herramienta para la toma de decisiones;
- 3) datos abiertos (*open data*), como una manera de explicar el Gobierno Abierto;
- 4) la gobernanza, ya que se trata de un paradigma que demanda de procesos de relaciones gobierno-sociedad para resolver problemas públicos de forma eficaz, eficiente, sostenible y con plena legitimidad democrática, y
- 5) como etapa superior del Gobierno Electrónico, ya que alude principalmente a la aplicación de la tecnología para obtener mayor eficiencia de los trámites y servicios que las instituciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos.

Para identificar de mejor manera la forma de implementar los valores de Gobierno Abierto en las contrataciones públicas, conviene retomar el “Modelo de Gobierno Abierto” (MGA) propuesto por el Dr. Rafael Martínez Puón (2017, pág. 18), que parte de señalar los

procesos que lo constituyen, ya sea desde la oferta, por parte de las administraciones públicas (*top down*), o desde la demanda de la sociedad (*bottom up*), con tal que se integren de manera simultánea la transparencia proactiva, los datos abiertos, la participación y la colaboración ciudadana.

La implementación del MGA requiere contar con capacidad institucional: normatividad, uso intensivo de tecnologías de la información y comunicaciones –datos abiertos–; la gestión de la información –*big data* y minería de datos–, y la profesionalización de los recursos humanos (Martínez Puón, 2017, pág. 18).

Ilustración 2. Modelo de Gobierno Abierto



Fuente: (Martínez Puón, 2017, pág. 126)

Sin tratar de ser exhaustivos en la explicación del diagrama anterior, es necesario puntualizar que los tres principales componentes del modelo están interconectados y no pueden funcionar de manera aislada, y sobre todo sus componentes tendrían que estar funcionando al mismo tiempo para crear resultados tangibles y positivos (creación de valor).

1.3.2 Restricciones para llevar a cabo gobierno abierto

Se reconoce que ha habido muchas iniciativas y proyectos desarrollados en torno a Gobierno Abierto en los últimos años, que dejan ver que el camino por recorrer todavía es largo, de modo que lo importante es tener conciencia de los obstáculos y desafíos para continuar avanzando (Oszlak, Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de la gestión pública, 2013), ya que de no tener en cuenta tales cuestionamientos, se vería limitado su éxito (Sánchez González J. , 2017).

Estas dificultades pueden darse en primer orden, a partir de las características del Estado, para el caso de los países en desarrollo, que se identifican generalmente por tener gobiernos con altos niveles de captura y de corrupción y por bajos niveles de competencia administrativa y participación ciudadana (Martínez Puón, 2017, pág. 25). De modo que los obstáculos pueden identificarse a partir de dos aristas, desde el gobierno y desde la ciudadanía. Del primer caso, se refiere a obstáculos que deberían removerse o superarse para que los gobiernos puedan modificar su manera de gobernar y, en el segundo caso, a factores que explican la lógica de la acción individual o colectiva de los ciudadanos y las condiciones que permitirían incrementar su movilización y participación (Oszlak, 2013).

Particularmente, no pueden perderse de vista las “restricciones institucionales”, entendidas como los límites que los “*policy entrepreneurs*” y los gobiernos pueden enfrentar en términos de los procesos de formulación de políticas. Estas limitaciones del sistema institucional de un país –considerando específicamente las características de los países latinoamericanos- pueden ser, por ejemplo, la estricta separación de poderes ejecutivo, legislativo y judicial, que puede conducir a conflictos entre las prioridades entre uno y otro poder, la estructura federal o unitaria, el sistema de partidos, el papel del Poder Judicial y de la Administración Pública. Pero también hay limitaciones institucionales de tipo informal,

como es el caso de la falta de cumplimiento de las regulaciones (Fumega & Scrolloni, 2012, págs. 238,239).

Del lado del gobierno, se tienen problemas técnico-administrativos, mientras que, del lado de la ciudadanía, debe tenerse en cuenta las profundas desigualdades económicas, sociales, educativas y culturales de la población, la brecha digital, la actitud, la receptividad, el empoderamiento de los propios ciudadanos y su capacidad de agencia, ya que “no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada” (Oszlak, 2013, pág. 7).

De igual modo, los riesgos que podría traer aparejados el Gobierno Abierto, de acuerdo con lo expuesto por Oslak (2013), son que el incremento de la participación ciudadana puede conducir al crecimiento de las desigualdades sociales en el acceso y la utilización de TIC; ciertos mecanismos de movilización ciudadana del Estado pueden tener objetivos clientelistas, promover y poner en marcha mecanismos de participación ciudadana resulta costoso, no sólo para el Estado, sino también para la sociedad civil.

La intención de apostar por la implementación de los valores de Gobierno Abierto en las contrataciones públicas, es porque se ha considerado que puede atender la problemática de confiabilidad que tienen las instituciones públicas, ante una ciudadanía más conocedora de sus derechos y más informada respecto de su entorno y sus intereses (Martínez Puón, 2017, pág. 14), en este caso, la falta de confianza en los procedimientos de contratación que lleva a cabo la APF.

Con independencia de los diferentes modelos de Gobierno Abierto propuestos y las etapas que conlleva cada uno, en el tránsito natural hacia un nuevo desarrollo, las organizaciones públicas necesariamente se enfrentarán a retos u obstáculos de tipo interno, en relación con el tamaño y la complejidad de las organizaciones, la posible existencia de prácticas y procedimientos arraigados, la resistencia del personal, aversión al riesgo, ausencia de capacidad para el aprendizaje y ausencia de soluciones tecnológicas (Martínez Puón, 2017, pág. 116).

1.3.3 El gobierno abierto en las contrataciones públicas

De los principios de gobierno abierto aplicados a las contrataciones públicas

El modelo de Gobierno Abierto comenzó a implementarse en los diferentes sectores del Gobierno y en el caso de las contrataciones públicas también se han desarrollado iniciativas internacionales al respecto, como la Alianza para la Contratación Abierta (OCP, por sus siglas en inglés *Open Contracting Partnership*), creada por el Banco Mundial y establecida en 2015 como un programa independiente sin fines de lucro que funciona en más de 30 países, para fomentar la colaboración, la innovación y la acción colectiva, mediante un plan de trabajo y un conjunto de principios globales que fueron el marco del entendimiento común sobre la Contratación Abierta. La gobernanza de la organización está a cargo de un consejo asesor independiente, que está formado por personas del sector privado, la sociedad civil, el sector tecnológico y organismos multilaterales (OCP, 2020).

Los Principios Globales para las Contrataciones Abiertas establecidos en el marco de la OCP, tienen por objeto guiar a los gobiernos y a otros grupos de interés, y se agrupan en dos categorías (OCP, 2020):

- a) Los orientados a lograr una publicación proactiva.
 1. Los gobiernos reconocerán el derecho de los ciudadanos de acceder a información relacionada con la formación, adjudicación, ejecución, cumplimiento y terminación de los contratos públicos.
 2. La contratación pública se realizará en forma transparente y equitativa, de conformidad con las normas que explican el funcionamiento del proceso, incluyendo las políticas relativas a la publicidad del mismo.
 3. Los gobiernos requerirán la publicación oportuna, actual y sistemática de información suficiente relacionada con la formación, adjudicación, ejecución, cumplimiento y terminación de los contratos públicos a fin de permitir al público, a los medios de comunicación y a la sociedad civil, entender y monitorear el proceso, como medida de protección contra el uso ineficiente, ineficaz o corrupto de los recursos públicos. Esto requerirá la divulgación proactiva de diversos

documentos relacionados con la formación, adjudicación, ejecución, cumplimiento y terminación de los contratos públicos.

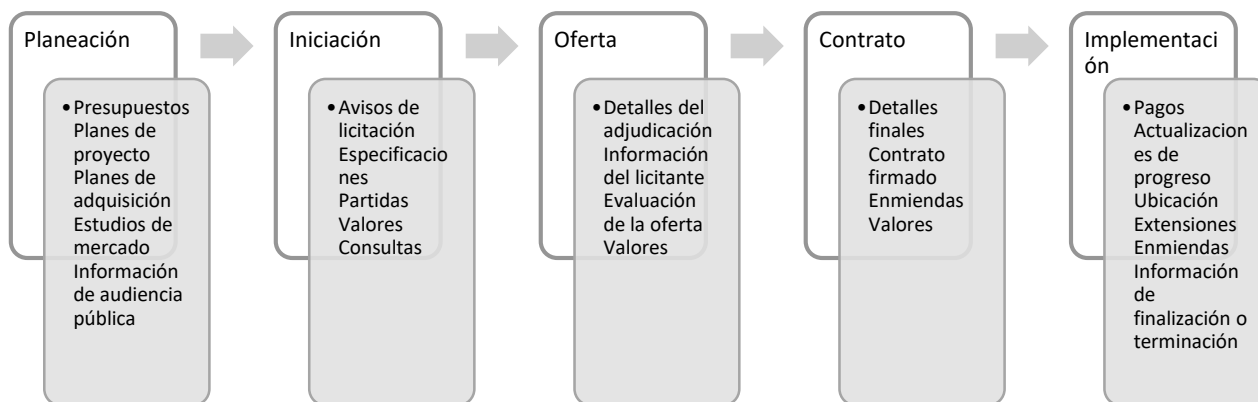
4. Los gobiernos desarrollarán sistemas para recolectar, administrar, simplificar y publicar datos referidos a la celebración, adjudicación, cumplimiento y terminación de contratos públicos en un formato abierto y estructurado.
 5. La información pública de los contratos será lo más completa posible, con las excepciones o limitaciones definidas por la ley, asegurando a los ciudadanos derecho a interponer recurso en circunstancias en las cuales el acceso a la información sea negado.
 6. Las entidades contratantes, incluyendo las instituciones financieras internacionales, apoyarán la divulgación de la información de las contrataciones públicas evitando cláusulas de confidencialidad, aplicando la confidencialidad de manera restringida a fin de que abarque sólo las excepciones permitidas, o incluyendo disposiciones en las cláusulas y condiciones contractuales que permitan la divulgación del contrato y de la información relacionada.
- b) Los que promueven la participación, monitoreo y supervisión de los contratos públicos.
7. Los gobiernos reconocerán el derecho de la sociedad en general a participar en la supervisión de la formación, adjudicación, cumplimiento y terminación de contratos públicos.
 8. Los gobiernos fomentarán un entorno favorable que reconozca, fomente, promocióne, proteja y genere oportunidades de consulta y monitoreo por parte de la ciudadanía en relación a las contrataciones públicas, desde la etapa de planificación hasta la terminación de las obligaciones contractuales, para lo cual puede ser necesario adoptar nueva legislación.
 9. Los gobiernos deberán trabajar de forma conjunta con el sector privado, donantes y sociedad civil con el fin de fortalecer las capacidades de todos estos actores, para comprender, monitorear y mejorar el desempeño de las contrataciones públicas, así como para crear mecanismos de financiación sostenibles que apoyen la participación en las contrataciones públicas.
 10. Los gobiernos tienen la obligación de asegurar a las agencias de control – incluyendo los parlamentos y las auditorías generales – y a las entidades

ejecutoras, formas de acceso y uso de la información divulgada. Así mismo, deberán asegurar que estas entidades reciben la retroalimentación de los ciudadanos, actúan con base en ella y fomentan el diálogo y consulta entre las partes contratantes y las organizaciones de sociedad civil a fin de mejorar la calidad de los resultados de las contrataciones.

11. En relación con los contratos de impacto significativo, las partes contratantes deben articular estrategias de consulta ciudadana y de participación durante la ejecución del contrato.

Asimismo, como parte de los trabajos de la OCP, se creó el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (EDCA), un estándar global, sin derechos de propiedad que promueve la divulgación de datos y documentos de todas las etapas del proceso de contratación (planeación, licitación, adjudicación, contratación y ejecución) mediante la definición de un modelo de datos común.

Ilustración 3. Información del proceso de contratación para aplicar el EDCA



Fuente: (OCP, 2020)

El EDCA fue diseñado con un enfoque en la contratación pública de bienes, obras y servicios, pero puede ampliarse para su uso en otros contextos. De acuerdo con la OCP, los casos de uso del EDCA son:

- Valor por dinero en la adquisición. Los datos de contrataciones abiertas pueden ayudar a los funcionarios a obtener una buena relación calidad-precio en los bienes

y servicios en el proceso de contratación, así como a identificar si se ha logrado una buena relación calidad-precio en los contratos ya celebrados.

- Detección de fraude y corrupción. Los datos de contratación abierta se pueden utilizar para examinar los documentos de adquisición y datos para encontrar “banderas rojas” que podrían indicar que se está utilizando mal el dinero público.
- Competencia por contratos públicos. Las empresas privadas pueden utilizar los datos de contratación abierta para comprender el potencial de oportunidades de adquisición, gracias a la información disponible sobre precios, fechas de contrato y entregas clave.
- Supervisión de la Prestación de Servicios. Permite verificar que los resultados de la contratación se entreguen efectivamente.

De lo anterior puede desprenderse que los principios 1 a 6 están enfocados en el valor de la transparencia, al referirse al derecho de acceso a la información y a la posibilidad de recurrir las negativas de acceso, la difusión de la información en formato de datos abiertos, de forma completa y oportuna, y al desarrollo de un sistema para recolectar, administrar y publicar la información. Mientras que los principios 7 a 11 están enfocados en la participación ciudadana y en la colaboración, al referirse al derecho de la sociedad a participar en el monitoreo y mejora del desempeño de las contrataciones públicas, y a la obligación de los gobiernos de fomentar un entorno favorable para ello y para trabajar en forma conjunta con el gobierno y la sociedad civil.

No obstante, como bien lo observa Cerrillo i Martínez (2016, pág. 6), la debilidad de dichos principios es que carecen de carácter coercitivo por lo que su eficacia puede verse muy limitada mientras los estados no lo incorporen en su ordenamiento jurídico.

En la misma dirección Cerrillo i Martínez (2016, pág. 5 y 15) se refiere a los principios de gobierno abierto aplicados a las contrataciones públicas, en los siguientes términos: 1) transparencia, implica la difusión de la información en formato de datos abiertos de los procedimientos de contratación, para un mejor conocimiento, seguimiento y control de la contratación pública por parte de la ciudadanía; 2) participación ciudadana pensada originalmente en el uso de datos por parte de la sociedad para el monitoreo de la actividad contractual, pero también, por ejemplo, por parte de empresas licitadoras, para poder

presentar mejores propuestas, conocer mejor a los competidores o a la propia administración pública, así como para identificar situaciones que escondan irregularidades, conflictos de intereses o casos de corrupción, y 3) la colaboración, que se concreta en las acciones que emprende la ciudadanía con base en la información obtenida, como denuncias de actos de corrupción o impugnación de determinadas decisiones que contravengan la regulación en contratación pública, para su investigación y sanción.

Tratándose de participación ciudadana, no debe perderse de vista que la participación de la sociedad no sólo se acotaría a la supervisión o monitoreo de las contrataciones, sino que tendría que aplicarse incluso al diseño de políticas públicas, para lo cual es oportuno retomar los principios de la OCDE sobre contrataciones públicas, refiriéndose a que la participación conlleva a abrir espacios de diálogo permanente durante el proceso de contratación y abrir la participación a agentes externos, para favorecer el control social a los procesos contrataciones, identificando tres momentos en los que se pueden aplicar este tipo de estrategias participativas (OCDE, 2015-2): al momento de diseñar o reconfigurar el sistema de compras y contrataciones; al momento de interactuar con actores interesados durante el proceso de contratación, y al momento de monitorear y hacer control social del proceso de contratación.

De los instrumentos bajo principios de gobierno abierto

En relación con los instrumentos de las contrataciones públicas que aplican el valor o principio de la transparencia, es de señalar que los medios de difusión tradicionalmente utilizados han sido los diarios o gacetas oficiales, así como los diarios o periódicos de mayor circulación nacional y estatal. Con las ventajas que aportan las Tecnologías de la Información y la Comunicación que han dado lugar al gobierno electrónico, en las contrataciones públicas se utilizan instrumentos electrónicos de difusión como las páginas electrónicas de los entes públicos, los portales especializados de transparencia y los sistemas electrónicos de contratación pública (UNODC, 2013, págs. 69-74). La mayoría de los gobiernos cuenta con plataformas electrónicas de compras públicas, que además de funcionar como un espacio transaccional entre gobierno y proveedores, generan información detallada de cada proceso de compra que permite, entre otros aspectos,

evaluar el desempeño de los sistemas de contrataciones (Tahís Martínez & Torres, 2019, pág. 4).

Bajo la visión de Volosin (2015), el instrumento más utilizado en los últimos 20 años para mejorar los sistemas de contrataciones públicas han sido los sistemas electrónicos de contratación bajo la premisa de que permitirían conciliar los tres objetivos esenciales de la contratación (desarrollo, eficiencia y transparencia), sin embargo, en términos reales, los mencionados sistemas no sólo no han logrado generar información inteligente, sino que aún no se publica la información básica de todo el ciclo de la contratación. De ahí el potencial que tienen los datos abiertos, como información agregada e inteligente en materia de compras públicas, como insumo para impulsar el *accountability* horizontal, para que los proveedores accedan a mejores oportunidades y para el propio Estado en su carácter de comprador.

Asimismo, se ha reconocido que los datos abiertos en las contrataciones públicas resultan ser “la pieza faltante para proponer y diseñar intervenciones de política pública necesarias para asegurar las mejores condiciones de compra para el Estado, procedimientos apegados a la ley y un ejercicio del gasto público más transparente, competido y con menos oportunidades para actos de corrupción” (Tahís Martínez & Torres, 2019, pág. 5).

Volosin (2015, pág. 13) expone el rol que tiene la información inteligente o datos abiertos según los actores y los objetivos de la contratación pública con los que contribuye, destacando que este instrumento de política alcanza a cubrir los dos objetivos materia del presente estudio, la eficiencia y la transparencia, aun cuando están propuestos para combatir el problema de corrupción, ya que la información puede reutilizarse tanto para la rendición de cuentas como para mejorar los servicios públicos:

Tabla 3. Rol de la información inteligente según actores y objetivos del sistema de contrataciones públicas

| | Estado | Proveedores | Sociedad civil |
|--------------------------------|--|---|--|
| <i>Desarrollo y eficiencia</i> | Retroalimentar decisiones de compra, planificación y gestión de contratos. | Visualizar y acceder a oportunidades de negocios (menores costos de transacción, mayor participación y competencia, | Retroalimentar participación ciudadana (decisiones colaborativas, mayor legitimidad, mejores |

| | | | |
|---------------------------------------|---|--|---|
| | | mayor innovación). | políticas de compras). |
| <i>Transparencia y Accountability</i> | Controlar mediante auditorías, visitas in situ y análisis de <i>red flags</i> . | Controlar mediante análisis de <i>red flags</i> (input de impugnaciones y de otras vías de participación). | Controlar mediante análisis de <i>red flags</i> . |

Fuente: (Volosin, 2015)

De acuerdo con un estudio realizado por la RICG (2017, pág. 5), los 10 países analizados (Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Haití, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay) cuentan con un sistema de contrataciones electrónicas; salvo Haití, en todos los países las instituciones públicas tienen una obligatoriedad legal para la publicación de la información relacionada a los procesos de compras públicas, que son precondiciones esenciales y facilitan la implementación del Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas y cualquier otra iniciativa relacionada con datos abiertos. Asimismo, si bien muchos países ya publican información de las compras públicas, a la fecha del estudio (2017), sólo Colombia, Paraguay y México publican la información siguiendo el Estándar de Datos para la Contrataciones Abiertas.

Con base en lo anterior, es de señalar que los sistemas de contrataciones electrónicas y la información que se genera y administra a través del mismo, específicamente en formato de datos abiertos, son instrumentos o herramientas esenciales de la política de contrataciones públicas en los que se aplican valores de gobierno abierto, específicamente, el de la transparencia.

Por lo que hace a los instrumentos de la contratación pública que aplican los valores de participación ciudadana y colaboración, en el análisis que realiza Cruz Rubio (2020, págs. 22, 39-48) de casos y factores de éxito en los que se ha incorporado la participación ciudadana en los procedimientos de contrataciones públicas en Latinoamérica, destaca como herramientas participativas genéricas asociadas a las contrataciones públicas, las siguientes:

1. Pactos de integridad: un acuerdo facilitado y monitorizado por la sociedad civil entre la administración pública (en particular, un órgano de contratación) y las empresas

licitadoras o las asociaciones o entidades que representan sus intereses por el que se comprometen a seguir un procedimiento de contratación transparente y evitar cualquier práctica que pueda ser considerada como corrupción. Implementado desde hace 20 años en diversos países, incluso integrándose a la ley, como el caso de México, con el testigo social.

2. Adquisiciones dirigidas por la comunidad (*Community Lead Procurement* o CLP): herramientas que desarrollan sistemas o instancias para administrar fondos de programas o proyectos del gobierno local y/o donantes y usarlos en formas determinadas por la comunidad para adquirir productos, contratistas y servicios, generalmente a través de organizaciones comunitarias elegidas localmente. Busca empoderar a comunidades en los procesos de compra, opera en las fases de licitación, adjudicación e implementación, y su uso permite favorecer apoyar a productores y a economías locales. Ejemplos del uso de esta herramienta son las Comisiones de Compra Programa de Alimentación Escolar, Qali Warma (Perú).
3. Comités de supervisión ciudadana (*public oversight*): herramienta de vigilancia pública, que involucran a los ciudadanos y/o agencias independientes en el desempeño de una función de supervisión o vigilancia frente al gobierno. Ejemplo de caso son las Comisiones de Veeduría Ciudadana (República Dominicana).
4. Plataformas de seguimiento del gasto público: herramienta para el gobierno y para las organizaciones de la sociedad civil que implica rastrear el flujo de recursos públicos para la provisión de bienes o servicios desde el origen hasta el destino. Puede ayudar a detectar cuellos de botella, ineficiencias y / o corrupción en la transferencia de bienes y recursos públicos. Ejemplo de casos: *Cuidando do Meu Bairro* (Sao Paulo, Brasil), BA Obras (Buenos Aires, Argentina) y Gasto Público Bahiense (Argentina).
5. Diálogo con múltiples partes interesadas (*multi stakeholders dialogue*): tiene como objetivo poner en contacto a las partes interesadas relevantes o aquellos que tienen una "participación" en un tema o decisión determinada, con el objetivo de mejorar los niveles de confianza entre los diferentes actores, compartir información y conocimiento institucional, y generar soluciones y buenas prácticas relevantes. Ejemplo de caso: Tianguis Digital Ecobici (Ciudad de México).

6. Audiencias públicas: a la instancia de participación habilitada por la autoridad responsable, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. No son mecanismos que sólo puedan usarse para procesos de compra pública, sino que, de usarse en tal área, se podrían dirigir al desarrollo, seguimiento y control de proyectos comunitarios locales en donde se ven implicados procesos de compras públicas. Ejemplo de caso: Audiencias Públicas (Paraguay).
7. Foros públicos (participación temprana de proveedores): está orientado a mejorar las condiciones de información de los participantes en los procesos de compras pública. Además de las investigaciones periódicas de mercados, así como la identificación y recopilación de información de todos los posibles proveedores, productos y precios, está la necesidad tales como sistemas recepción y respuesta a solicitudes de información (RFI), las consultas individuales con proveedores, la celebración de ferias o días de industria / proveedor, los diálogos competitivos, etc. Ejemplo de caso: Ferias Metropolitanas Inclusivas (Quito, Ecuador).
8. Presupuestos participativos (iniciativa ciudadana y consulta pública): Es un proceso de consulta y diálogo entre la comunidad y las autoridades sobre cuáles son las prioridades de inversión local. Ejemplo de caso: BA Elige (Buenos Aires, Argentina).

Cabe aclarar que dentro de las herramientas participativas que se enunciaron se aplica tanto el valor de participación ciudadana, como el de colaboración, ya que no toda estrategia participativa tiene el mismo alcance, propósito ni el mismo nivel de interacción o de profundidad, de modo que habrá herramientas que tengan por objetivo informar, consultar, involucrar, colaborar o dar poder de decisión. “En general, todo el espectro de participación ciudadana se puede asociar o incorporar en materia de compras públicas, ya que las iniciativas y casos identificados, pueden perfectamente considerarse desde un nivel básico de lograr una mayor transparencia e informar (logrando así el nivel más elemental del espectro), hasta procesos de consulta, trabajo colaborativo e incluso empoderamiento ciudadano (el nivel más profundo de impacto)” (Cruz-Rubio, 2020, pág. 25).

Tratándose específicamente de procesos de co-creación en el campo de las contrataciones públicas, sobresale el caso de Uruguay, que mediante el intercambio realizado en mesas de diálogo y otros espacios de participación en el marco de la elaboración de los Planes de

Acción Nacional de Gobierno Abierto, se acordaron los siguientes compromisos en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, expresamente referidos a los procedimientos de compras públicas (ACCE, BID, 2019, pág. 175):

- Puesta en marcha de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, para lograr una gestión eficiente de los recursos públicos.
- Creación de un Observatorio de Compras Públicas (control ciudadano), encargado de analizar y difundir las características y desempeño de las compras públicas de Uruguay, y la implementación del Registro Único de Proveedores del Estado.
- Adopción del estándar *Open Contracting*, para la información relativa a llamados y adjudicaciones.
- Fortalecimiento del Portal de Transparencia Presupuestaria mediante la incorporación de información relativa a compras públicas.

Los ejemplos antes expuestos son muestra de que la contratación abierta sigue cobrando impulso y está en camino de convertirse en una norma mundial. “En el año 2015, el G20 reconoció que la apertura en la contratación es un elemento clave en sus Principios de Datos Abiertos de Anticorrupción y Principios para Promover la Integridad en los Procesos de Contrataciones” (OCP, 2019, pág. 6).

De acuerdo con un reporte de la OCP (2019), “19 países (en diferentes niveles de Gobierno) están divulgando datos de contrataciones en formato EDCA y más de 50 países están adoptando procesos de contratación abierta en general, sin embargo, aún hay importantes desafíos en la materia:

- Involucrar a los ciudadanos para que utilicen los datos de contratación para generar impacto.
- Contar con datos de contratación de mayor calidad, específicamente, obtener datos de archivos PDF y colocarlos en un formato legible por máquina.
- Recopilar y divulgar datos desglosados por género para empoderar a las mujeres, que generalmente están excluidas de la contratación pública.

A manera de conclusión del presente capítulo, ahora que se ha delimitado el marco referencial que permite entender a la contratación pública como una función estratégica del

Estado a partir de los múltiples objetivos con los que puede contribuir, es posible analizarla como una política pública cuyo problema público puede reflejarse en la ineficiencia del sistema de contrataciones públicas que a su vez puede derivar en otros problemas como los actos de corrupción, lo que ha favorecido la identificación de instrumentos de políticas públicas que generalmente son utilizados para atender las causas que generan el problema público, pero que no lo han atendido de manera articulada y coherente, lo que hace necesario buscar nuevas alternativas y para ello, se recurre al gobierno abierto, que como un nuevo modelo de gestión en el que los ciudadanos y las autoridades colaboran para generar acciones encaminadas a construir soluciones colaborativas a problemas públicos como el que nos ocupa.

Las generalidades señaladas en el marco teórico-conceptual antes referido, son propicias para que en el siguiente capítulo se exponga la evolución que ha tenido el tratamiento de las contrataciones públicas en México, a partir de que se toma conciencia del poder de compra y, por lo tanto, de su importancia estratégica, identificando los elementos que han incidido en el diseño de la política de contrataciones públicas de la APF y en su transformación.

Capítulo II

2. LA POLÍTICA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS EN MÉXICO: INTEGRACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

Para adentrarse a la política de contrataciones públicas, en principio, en los apartados 2.1 y 2.2 ha sido necesario plasmar la evolución histórica del marco jurídico de las contrataciones públicas, que constituye un reflejo de cómo se fue configurando la toma de decisiones públicas en la materia.

Posteriormente, a partir de la toma de conciencia sobre el poder de compra que se expone en el apartado 2.3, se presentan las decisiones que han tenido lugar en la política de contrataciones públicas considerando las diversas circunstancias o problemáticas que acontecieron, pasando por la centralización y descentralización de la contratación pública, la adopción de las compras públicas sustentables, el combate a la corrupción mediante el impulso de la transparencia y la participación ciudadana, y la necesidad de crear un ente rector sobre contrataciones públicas.

Es de señalar que, si bien la toma de decisiones sobre las contrataciones de la APF tuvo lugar prácticamente desde principios del siglo XX, como se expone en el presente capítulo, el reconocimiento explícito de la política general en materia de contrataciones públicas en el régimen jurídico tuvo lugar hasta 2009.

En la exposición de motivos de la iniciativa para reformar diversas disposiciones jurídicas en materia de contrataciones públicas, presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados en marzo de 2009, se señalaba que un primer eje de cambios estaría orientado a robustecer la coordinación y articulación del sistema de contrataciones a partir de la formulación de una política explícita de contrataciones reguladas por la LAASSP y la LOPSRM que consideraría la conducción de acciones estratégicas por parte de la SFP para realizar mejoras en esta materia, así como para gestionar un sistema integral de información a través de CompraNet.

Así, en dicha iniciativa se pretendía conferir a la SFP la facultad de formular y conducir la política general en la materia, con el propósito de contribuir a eliminar esfuerzos desarticulados y a construir una estrategia homogénea y consistente de las contrataciones

públicas. Sin embargo, el legislativo argumentó que al estar las contrataciones públicas bajo la responsabilidad de cada una de las dependencias y entidades de la APF y, teniendo en cuenta que la LAASSP y la LOPSRM les confieren la facultad de emitir sus propias políticas, bases y lineamientos conforme a los lineamientos generales que emita la SFP, el legislativo determinó que no era necesario conferir tal facultad a la SFP, por lo que se suprimieron las propuestas de reformas a los párrafos primero de los artículos 7 y 8 de las leyes referidas (Cámara de Diputados, 2009).

No obstante, el dictamen del legislativo determinó conservar en sus términos las propuestas de reformas al artículo 56, fracción I, de la LAASSP y 74, fracción I, de la LOPSRM, estableciendo que corresponde a la SFP integrar y administrar un sistema integral de información (CompraNet), que entre sus fines tendría el de contribuir a la generación de una política general en la APF en materia de contrataciones, dando lugar al reconocimiento explícito de la política general de contrataciones públicas a nivel legal.

En congruencia con lo anterior, mediante la expedición de un nuevo Reglamento Interior de la SFP en abril de 2009, se creó la Unidad de Política de Contrataciones Públicas, a la que correspondía, entre otros aspectos, proponer la política de contrataciones públicas, de modo que, bajo el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, se determinó que la SFP sería la instancia facultada para determinar la política de contrataciones públicas, aspecto que se reguló a nivel legal hasta 2016, cuando se incorporó en el artículo 37, fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la facultad de la SFP, para establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por la LAASSP y la LOPSRM.

Así, en este capítulo se presentan las características de la política de contrataciones públicas en México a través del tiempo, de la que puede observarse como de tener nula relevancia en el sector público, ha ido transformándose para reconocer su incidencia en las diversas esferas de gobierno, hasta llegar a aspirar a contar un ente rector que dirija la política en la materia.

2.1 Incorporación tardía de la contratación pública al régimen constitucional

Como lo refiere Manuel Cifuentes Vargas, para explicar la evolución jurídica de la materia de contrataciones públicas en México, es necesario recurrir en primer orden a las fuentes normativas fundamentales, es decir, a las constituciones políticas mexicanas, de las que afirma que, “una vez analizadas todas las leyes supremas, incluyendo proyectos de las mismas, desde 1811 en que Ignacio López Rayón elaboró sus Elementos Constitucionales hasta el Proyecto de Constitución Reformada que Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente de 1917, no existe disposición alguna en la copiosa producción constitucional que se sucedió en poco más de un siglo de vida independiente, que regulara la forma en que el Sector Público debería adquirir o contratar estos rubros” (1991, pág. 351).

En general, las constituciones políticas mexicanas hacían referencia a las facultades del Ejecutivo para presentar el presupuesto ante el Congreso e informar sobre el gasto público, en los que evidentemente estaban contempladas partidas destinadas a las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas.

Así pues, es con la formación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que se incorpora por primera vez una alusión a las contrataciones públicas, cuando en las sesiones del Congreso Constituyente el Diputado Fernando Lizardi presentó el proyecto de artículo 131, que pasaría a ser en numeral 134, en el que “sólo hacía una mención somera del ejercicio del Gobierno en las obras públicas y de las adquisiciones, pero en realidad no consignaba un modelo de contratación y la redacción se limitaba a lo siguiente (Matute González, 2018, pág. 22):

“Artículo 134.- Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.”

No obstante la importancia de la materia que regula el artículo 134 Constitucional, éste fue uno de los artículos que se conservó inalterables hasta 1982. Con la reforma del 28 de diciembre de 1982 se elevó a rango constitucional el término “licitación pública” y se hicieron innovaciones para sujetar a las adquisiciones, arrendamientos y servicios del gobierno

federal a la subasta o licitación (teniendo en cuenta que la obra pública ya estaba incluida), plasmando cuatro elementos esenciales para el modelo de contratación (Matute González, 2018, pág. 23):

- a) Los órganos sujetos a los principios rectores de las contrataciones públicas, en este caso, los gobiernos Federal y del Distrito Federal, así como las administraciones públicas paraestatales, es decir, el Poder Ejecutivo (párrafo primero del artículo 134 Constitucional),
- b) Los principios y fines rectores de las contrataciones públicas (párrafos primero y segundo del artículo 134 Constitucional),
- c) La remisión al régimen de responsabilidades de los servidores públicos (párrafo último del artículo 134 Constitucional),
- d) La integridad de la contratación como una parte esencial del manejo de eficiencia, eficaz y honesto de los recursos del Estado (párrafos tercero y cuarto del artículo 134 Constitucional).

Posteriormente, con la reforma de noviembre de 2007 al artículo 134 constitucional, bajo una perspectiva de control interno, se amplió el enfoque para la evaluación de la integralidad de las contrataciones públicas (Matute González, 2018, pág. 25); con la reforma de enero de 2016, los Poderes de la Unión, en su conjunto, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad pública perteneciente a la Federación, como a los estados y municipios están sometidos a los principios de eficiencia, eficacia y honradez en el proceso de asignar co-contratante del Estado (Matute González, 2018, pág. 26).

2.2 Un panorama histórico jurídico de la regulación secundaria de las contrataciones públicas

La Administración Pública no puede realizar por sí sola todas sus encomiendas, razón por la que recurre a la colaboración de los particulares, la que obtiene en el ámbito de la bilateralidad contractual, cuando se compran bienes, se contratan servicios y obras públicas, entre otros aspectos.

Para efectos de comprender la naturaleza jurídica de las disposiciones que regulan las contrataciones públicas en nuestro país, es conveniente hacer alusión a la discusión teórica

sobre la existencia del contrato administrativo, que tiene dos corrientes: la negativa, que rechaza su existencia y supone que son constitutivos de una categoría diferente a la de los de derecho privado; y otra positiva, que sostiene su existencia. Para esta última corriente “los contratos administrativos se caracterizan por ser celebrados por la administración pública, por lo general, con un particular, con un fin público o relativo a la satisfacción de una necesidad pública, sometidos al derecho público, con cláusulas exorbitantes del derecho privado, en los que el particular queda en una situación de subordinación jurídica respecto de la administración pública” (Fernández Ruiz, 2016, pág. 165). Aunque hoy en día prácticamente ha desaparecido la corriente negativa.

Los antecedentes más remotos de los contratos administrativos en nuestro país y, en especial de la licitación pública, los encontramos en la época prehispánica, sobre todo en cuanto a la ejecución de las obras públicas, misma que, dados los regímenes teocráticos que privaban en esa época, se encontraba dirigida por ideas imperiales y religiosas, teniendo lugar la primera licitación en 1767 (entonces llamada remate o subasta), con la ejecución de la obra pública del desagüe de la Ciudad de México. No obstante, la figura jurídica más utilizada fue la concesión, en especial para la construcción de caminos (López-Elías, 1999, pág. 30).

En el periodo comprendido entre 1826-1881, se emitieron diversas disposiciones que utilizaban a la concesión como figura para adjudicar obras públicas, mismas que se enfocaron en la construcción de vías generales de comunicación o caminos nacionales. La licitación, subasta o remate como figura jurídica fue desarrollada en 1875 por el primer tratadista de derecho administrativo mexicano José María del Castillo Velasco; aunque el primer antecedente moderno de los contratos administrativos tuvo lugar hasta 1917, con la inclusión del artículo 134 en la Constitución (López-Elías, 1999, págs. 32-34) y, desde esa fecha hasta la mitad del pasado siglo XX, las disposiciones relacionadas con las contrataciones públicas se ubican en ordenamientos dispersos, de índole legislativa o administrativa.

Los primeros ordenamientos legales que se identifican en el siglo XX, se relacionan con la obra pública, y estuvieron avocados a establecer el régimen de construcción de los caminos y puentes nacionales, cuando éstos eran objeto de concesión para su explotación por

particulares (la Ley de Caminos y Puentes del 26 de abril de 1926), así como a clasificar los caminos en nacionales y locales, y regular la mecánica de combinar recursos económicos, técnicos y materiales de ambos ámbitos de gobierno (Ley sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados del 8 de mayo de 1934), advirtiendo que estas disposiciones no regulaban propiamente el procedimiento de contratación (Nava Negrete, 1992, pág. 367).

Por otro lado, las primeras reglas de tipo administrativo en materia de adquisiciones, se emitieron en 1944 con el Decreto del Presidente Manuel Ávila Camacho que reglamentaba las compras de las dependencias del Ejecutivo Federal, en las que se establecía la figura del concurso y su procedimiento, un esquema de centralización de compras, un directorio de proveedores, entre otros aspectos. Posteriormente, en 1959 se emiten las primeras reglas generales de contratación en materia de obras públicas federales, estructurándose por primera vez el procedimiento de contratación, además de prever el padrón de contratistas y algunas disposiciones sobre la responsabilidad de los contratistas (López-Elías, 1999, pág. 36).

La emisión de los primeros ordenamientos legales específicos en contrataciones públicas, se da de manera casi simultánea tanto en adquisiciones como en obras públicas, con la promulgación de la Ley de Inspección de Adquisiciones de 1965, que es el primer instrumento normativo que, de manera específica, sistemática y con rango de ley, fue dedicado a regular la materia de adquisiciones que afectarían el Presupuesto Federal de Egresos (Huacuja Betancurt & Merino Conde, 2018, pág. 109), así como de la Ley de Inspección de Contratos y de Obras Públicas, primera ley relativa a la contratación de obras públicas que recoge el contenido de las anteriores reglas generales en la materia.

En materia de adquisiciones, en 1972 se emitió otro ordenamiento similar -Ley de Inspección de Adquisiciones-, como un esfuerzo por programar y consolidar las adquisiciones, codificar y normalizar los artículos de consumo recurrente, pero persistió la falta de uniformidad y obstáculos burocráticos para el pago a proveedores y cúmulo de requisitos; en 1979 se promulgó la Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, como un ordenamiento de tendencia centralizadora,

que se convirtió en un obstáculo para el abasto del Gobierno Federal (Huacuja Betancurt & Merino Conde, 2018, págs. 109-112).

Para regular con mayor detalle el proceso de licitación en las adquisiciones –aun denominado concurso-, como una disposición administrativa, se emitieron las Normas de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles, el 15 de octubre de 1980 (López-Elías, 1999, pág. 37).

En 1980, se expidió la Ley de Obras Públicas que abroga la ley anterior, misma que, aunque tampoco se ostentó como reglamentaria del artículo 134 Constitucional, en la práctica lo era, introduciendo cambios importantes al régimen de las obras públicas, siendo además la primera ley que incorpora el término “licitación pública” (Nava Negrete, 1992, pág. 378; López-Elías, 1999, pág. 37).

Con el nuevo marco constitucional que aportan las reformas de 1982 al artículo 134, “se crea un régimen administrativo de regulación de las contrataciones públicas relacionado con el Ejecutivo Federal, vinculada con la estrategia de renovación moral de la sociedad, así como con el desarrollo del derecho de las finanzas públicas y del régimen de responsabilidades” (Matute González, 2018, pág. 39), incluyendo dicha estrategia la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

A partir de este momento, de acuerdo con Matute González (2018), la evolución legal en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios se da en tres grandes etapas, de 1982 al 2000, de 2000 a 2012 y de 2012 a la actualidad.

- De 1982 – 2000

Con el propósito de unificar la normatividad dispersa y numerosa que regulaba las adquisiciones, el 8 de febrero de 1985 se emitió la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles que, “como novedad relevante, señalaba los casos de excepción a las licitaciones públicas” (López-Elías, 1999, pág. 38).

Asimismo, a efecto de transformar la política de gasto público en su vertiente de ejecución de obra pública y adquisiciones, en un contexto de competencia internacional y de

inminente globalización de los mercados, en 1993 se expidió la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, con un sentido de unificación a fin de facilitar su aplicación e interpretación.

- De 2000 – 2012

En enero de 2000 se expidieron la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que tuvieron entre los principales objetivos abrogar la Ley de Adquisiciones y Obra Pública para separar la regulación de ambas materias, puesto que resultaba compleja la interpretación y observancia, tanto para los servidores públicos, como para los prestadores de servicios.

Con lo anterior, se considera que en este periodo se da una consolidación del régimen de contratación pública dentro y fuera del Ejecutivo Federal, ya que además de la separación de los tipos de contrataciones por materia y el desarrollo de la reglamentación y normatividad técnica-administrativa, se amplían los sujetos sometidos a la legislación derivada del artículo 134 Constitucional, la sistematización de la regulación de contrataciones públicas de otros entes públicos, como los poderes de la unión y los órganos autónomos constitucionales (Matute González, 2018, pág. 30).

- De 2012 en adelante

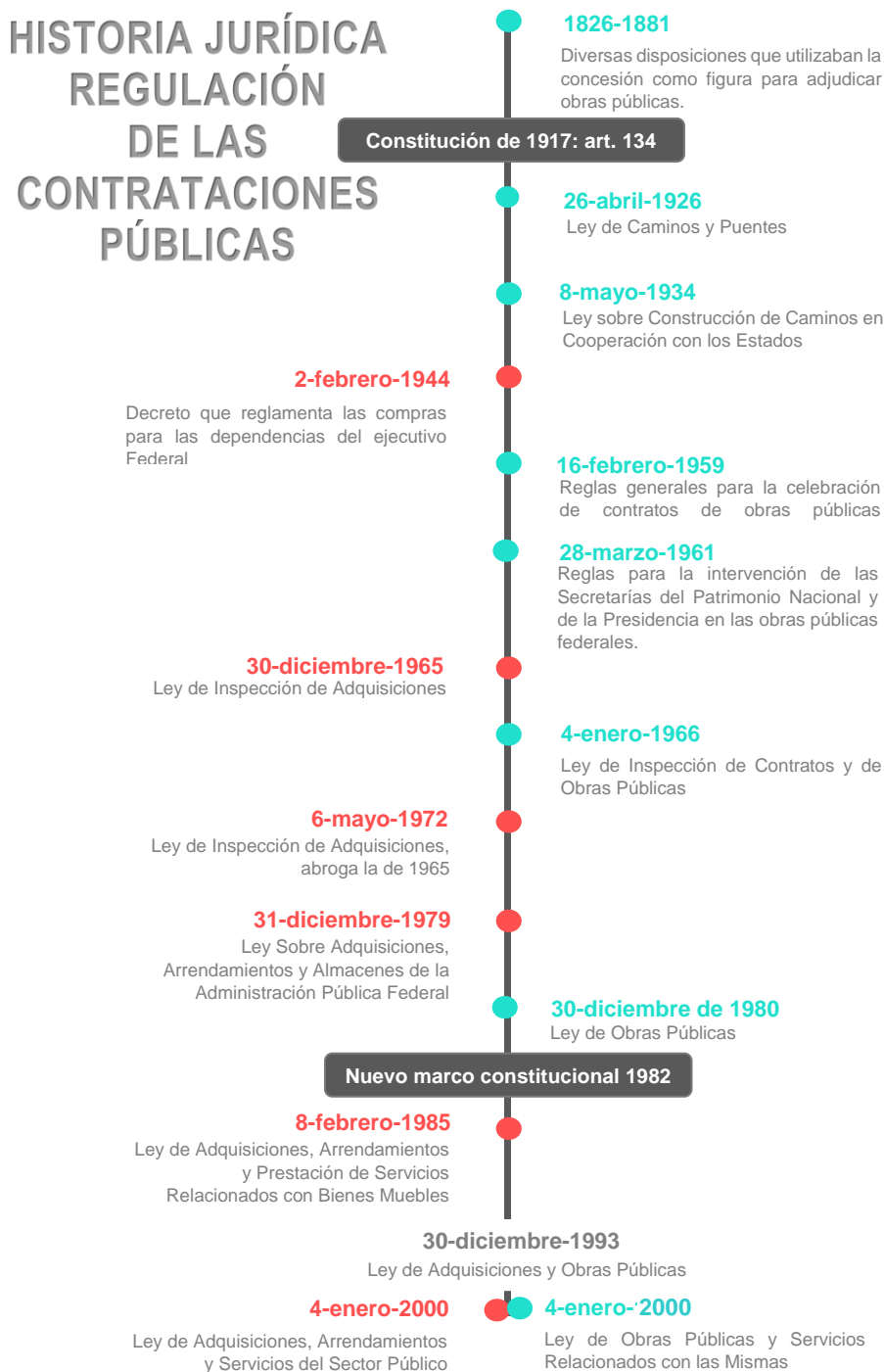
En este periodo ya no se emitieron nuevos ordenamientos legales, sólo hubo una serie de reformas bajo una “visión integral del régimen de contratación pública con la revisión permanente de la reglamentación y la normatividad técnico-administrativa en el sector público ampliado mediante la coordinación de las entidades públicas; la vinculación de los tres órdenes de gobierno a través de la coordinación en materias de disciplina financiera, la evaluación del desempeño, los sistemas de información, transparencia, rendición, fiscalización y combate a la corrupción...” (Matute González, 2018, pág. 40).

Durante estos años, la LAASSP ha sido reformada en 15 ocasiones, aunque las de mayor relevancia por la diversidad de aspectos que modifica, han sido las de 2009. Las reformas en comento pueden resumirse en los términos siguientes (Huacuja Betancurt & Merino Conde, 2018, págs. 137,138):

- 3 de junio de 2003. Reforma al artículo 27 de la LAASSP para alinear las políticas de contratación gubernamental con los compromisos en materia ecológica.
- 7 de julio de 2005. Se reformaron una serie de artículos tendientes a atender determinadas recomendaciones del Banco Mundial en relación con las mejores prácticas internacionales.
- 21 de agosto de 2006. Se regulan las adquisiciones, arrendamientos y servicios de los Centros Públicos de Investigación.
- 20 de febrero de 2007. Se precisaron las reglas para realización de licitaciones nacionales, internacionales abiertas e internacionales bajo la cobertura de tratados.
- 5 de septiembre de 2007. En alineación a los compromisos internacionales, nuevamente se regulan de manera más precisa aspectos en materia ecológica.
- 1 de octubre de 2007. Se establecieron diversas previsiones en aras de favorecer la libre competencia, apegándose a la Ley Federal de Competencia Económica.
- 2 de julio de 2008. Se da un conjunto de reformas, entre otros aspectos, para incorporar la “subasta inversa”.
- 28 de noviembre de 2008. En alineación con la denominada reforma energética, se excluyen de la aplicación de la LAASSP a las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con las actividades sustantivas de carácter productivo.
- 23 de marzo de 2009. Nuevamente en materia ecológica, se incorporan previsiones relacionadas con la sustentabilidad ambiental.
- 28 de mayo de 2009. Hasta la fecha, esta es la reforma de mayor alcance, que comprende aspectos como el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, rediseño de procedimientos de contratación para mayor simplicidad, seguridad jurídica para las partes contratantes, reestructura de los mecanismos de solución de controversias, penas más graves para los servidores públicos por los delitos vinculados a las contrataciones públicas, así como para la aplicación de multas e inhabilitaciones a licitantes y proveedores, rediseño de CompraNet, se ampliaron los supuestos de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.
- 15 de junio de 2011. Reforma de forma, no de fondo.
- 16 de enero de 2012. Diversas reformas para alinearse con la Ley de Asociaciones Público Privadas.

- 11 de agosto de 2014. Se excluyen a las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias.
- 10 de noviembre de 2014. Consideración de las prácticas de equidad de género en la evaluación de las proposiciones de licitantes por el método de puntos o porcentajes.
- 11 de agosto de 2020. Para exceptuar de la aplicación de la ley en las adquisiciones de bienes o prestación de servicios para la salud que contraten las dependencias y/o entidades con organismos intergubernamentales internacionales.

Ilustración 4. Historia jurídica de la regulación de las contrataciones públicas



Fuente: elaboración propia, con base en las diversas fuentes consultadas en el apartado 2.2.

2.3 Toma de conciencia sobre el “poder de compra”

Siguiendo el razonamiento de Gitterman (2013, pág. 1) y su análisis realizado sobre las contrataciones públicas en los Estados Unidos de América, el “poder del comprador” o el poder de compra a lo largo del tiempo ha sido utilizado por los presidentes para intentar influir en las políticas públicas y en el comportamiento del sector privado. En el caso que dicho autor analiza, las áreas controvertidas en que ha influido este poder comprador son: la antidiscriminación e igualdad de oportunidades de empleo; desempleo e inflación; gestión de relaciones laborales; protección del medio ambiente; control de armas; normas internacionales de trabajo infantil; aplicación de la inmigración; oportunidades económicas para las minorías y las empresas de mujeres, veteranos y discapacitados, responsabilidad y transparencia en la política de contribuciones de contratistas.

A este respecto, Huacuja Betancurt y Merino Conde (2018, pág. 173) reconocen que las modificaciones que se han dado al régimen de contrataciones públicas mexicano tuvieron lugar gracias a “la toma de conciencia sobre la repercusión que el ejercicio del ‘poder de compra’ o de contratación en general del Estado, a través del gasto público, sobre la economía nacional, como palanca de desarrollo y detonante o inhibidor del Producto Interno Bruto”.

Particularmente, teniendo en cuenta que el régimen jurídico de las contrataciones públicas en México surgió en el campo de las obras públicas, como lo señala Nava Negrete (1992, págs. 369-371), es evidente que ello fue motivado por la creciente importancia que tenía esta materia, que al ser tan vital para el desarrollo económico y social del país, hizo inaplazable crear un cuerpo administrativo para atender y resolver los problemas que presentaban las obras públicas, siendo que en la década de los 50 las obras públicas representaban la parte más importante del presupuesto de las secretarías necesitadas de ellas, reconociendo que además de su significado como inversión pública, las obras públicas son fuente gigantesca de empleo; generan, estimulan y fomentan empresas industriales y comerciales, productoras de bienes y servicios para la construcción; coadyuvan en forma vital a la circulación y distribución de toda la producción agropecuaria e industrial del territorio con caminos, carreteras y puentes; a la educación con la construcción de escuelas y vías de acceso a las mismas, a la salud con los hospitales, establecimientos de salud y centros de investigación.

Efectivamente, el “poder de compra” de la contratación pública generalmente se asocia a su impacto en términos económicos y de mercado, muestra de ello es la recurrente alusión a indicadores de tipo económico, como el porcentaje que las contrataciones públicas representan del gasto público y del Producto Interno Bruto. No obstante, como lo advierte Gitterman, son diversas las áreas de influencia del poder compra.

Para el caso de México, de acuerdo con registros del Fondo Monetario Internacional, el gasto público como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) ha mostrado una tendencia al alza, registrando el porcentaje más bajo en 3.8% a inicios del siglo XX y el más alto en 27% en la primera década del siglo XXI.

Tabla 4. Histórico del porcentaje del gasto público del PIB.

| PERIODO | % DE GASTO PÚBLICO DEL PIB |
|----------------|-----------------------------------|
| 1900-1924 | De 3.8 a 5 |
| 1925-1965 | De 5.1 a 11 |
| 1966-1981 | De 11.1 a 20 |
| 1982-1993 | De 25 a 12 |
| 1994-2011 | 12.5 a 27 |

Fuente: elaboración propia con información del Indicador del Porcentaje de Gasto Público del Producto Interno Bruto (International Monetary Fund, IMF , 2020).

Aunque en México no se cuenta con registros oficiales a partir de una metodología constante que permita comparar a lo largo del tiempo los indicadores sobre el porcentaje que las contrataciones públicas representan del gasto público y a su vez del PIB, es frecuente encontrarse en informes gubernamentales o de organismos internacionales, con algunas estimaciones al respecto de años recientes. Sin embargo, tales estimaciones se ciñen a la APF y no incluyen el gasto de otros entes públicos del ámbito federal ni de los gobiernos locales, por la complejidad que implica recabar la información en cada esfera gubernamental. Los datos que tradicionalmente se consideran para estimar el porcentaje del gasto público que se destina a procedimientos contratación pública, es el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para los capítulos de gasto 2000: materiales y suministros, 3000: servicios generales, 5000: bienes muebles e inmuebles y 6000: inversión pública (SHCP, 2020).

Por lo antes expuesto, sólo para tener mayor referencia del impacto económico de las contrataciones públicas, es conveniente retomar algunas estimaciones al respecto:

- En 2012, las contrataciones públicas representaban el 40% del total del presupuesto de la dependencias y entidades de la APF, el cual correspondía al 24% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que en su conjunto representaba alrededor del 8% de PIB, es decir, un monto anual de alrededor de un billón de pesos (SFP, 2012).
- Para 2019, se advierte una disminución considerable. El monto del gasto del Gobierno Federal destinado a las contrataciones públicas fue de \$731.6 miles de millones, lo que representó el 12.5% del gasto público federal y el 3.1% del PIB, datos que se encuentran por debajo de los cálculos tradicionales de la OCDE, que ubican el gasto en contrataciones públicas entre el 12% y el 30% (Flores Ramos, 2019, pág. 76).

2.4 Tendencias centralizadoras y descentralizadoras de la contratación pública

Para el mejor entendimiento de este apartado, es preciso retomar las definiciones que aportan Nicola, Piga y Spagnolo (2006, pág. 48) de lo que debe entenderse por contratación centralizada, a partir de tres categorías: 1) centralización total: cuando todas las decisiones relevantes de contratación (qué, cómo y cuándo) están en manos de una unidad pública central dedicada a la contratación de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de los entes públicos; 2) descentralización total: las adquisiciones se descentralizan cuando a las divisiones o administraciones locales se les delega el poder de decidir cómo, qué y cuándo contrata, y 3) modelos híbridos: entre la centralización total y la delegación total, existe una amplia gama de modelos de contratación intermedios en los que las unidades de contratación centrales y locales comparten el poder en las decisiones de contratación.

En el sistema de contrataciones públicas de la APF en México, los instrumentos que caracterizan a la contratación centralizada son las contrataciones consolidadas y los contratos marco, que en el entorno internacional son identificados como compras colaborativas o conjuntas y acuerdos o convenios marco, respectivamente, por lo que bajo

ese contexto, a continuación se detallan las disposiciones jurídicas que le daban esa naturaleza de centralización o descentralización al sistema de contrataciones públicas.

La primera forma de descentralización de la contratación pública, surge “en aras de simplificar complejidades prácticas derivadas de la tendencia centralizadora ante un crecimiento del país y del propio sector público, el 22 de enero de 1925 se publicó un decreto mediante el cual se suprimía el Departamento de Aprovisionamientos Generales, con el objetivo de descentralizar el sistema de adquisiciones”, (Huacuja Betancurt & Merino Conde, 2018, pág. 100), para lo cual se facultó a las Secretarías y Departamentos de Estado para adquirir por compra o fabricación todos los elementos necesarios para su funcionamiento, generando tantas unidades compradoras como Secretarías y Departamentos.

Posteriormente, se emitió un instrumento de tendencia centralizadora. El Decreto que reglamenta las compras para las dependencias del Ejecutivo Federal del 2 de febrero de 1944, por el que se creó la Comisión Coordinadora de Compras, como instancia de definición de políticas y procedimientos de regulación de las adquisiciones, que tenía entre otras facultades, las de dirigir y controlar las operaciones de compra que debiesen hacer las dependencias del ejecutivo Federal, establecer la coordinación para las compras al por mayor y concentrar los datos estadísticos para hacer las previsiones de necesidades de compras (Huacuja Betancurt & Merino Conde, 2018, pág. 107). Lo anterior, con independencia de las oficinas de compra de las Secretarías y Departamentos de Estado, que seguían contando con atribuciones para llevar actos propios de un procedimiento de contratación.

En el terreno legal, la Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, del 31 de diciembre de 1979, es también un ordenamiento de tendencia centralizadora, como se desprende de las facultades que tenía conferidas la entonces Secretaría de Comercio, que fungía como ente rector de las contrataciones públicas:

- Promover la consolidación de demandas en las dependencias y entidades, como un instrumento que permita un mejor aprovechamiento del poder de compra del sector público federal, con el fin de obtener mejores precios de adquisición, coadyuvar al

fomento de las exportaciones, apoyar la creación de empleos y la descentralización industrial.

- Intervenir, cuando lo considere pertinente, en los concursos que celebren las dependencias y entidades.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, del 8 de febrero de 1985, por primera vez sujeta a los estados y municipios a su aplicación, en caso de utilizar recursos federales, además de que se crea la figura jurídica de la contratación consolidada, en los siguientes términos:

“Artículo 19. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, oyendo la opinión de la Secretaría (de Programación y Presupuesto), mediante disposiciones de carácter general podrá determinar los bienes y servicios de uso generalizado, cuya adquisición o contratación, en forma consolidada, llevarán a cabo directamente las dependencias y entidades, con objeto de ejercer el poder de compra del sector público, apoyar a las áreas prioritarias de desarrollo y obtener las mejores condiciones en cuanto a precio y oportunidad.”

Posteriormente, la emisión de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de diciembre de 1993, que abrogó la de 1985, en su artículo 26 conservó la esencia de la contratación consolidada, suprimiendo únicamente la frase “con objeto de ejercer el poder de compra del sector público”. El mismo texto de la Ley de 1993 se retomó en el artículo 17 de la LAASSP publicada en el DOF el 4 de enero de 2000.

Con las reformas al precitado artículo 17 de la LAASSP, publicadas el 28 de mayo de 2009, la facultad para determinar los bienes y servicios a consolidar se confirió a la SFP, oyendo la opinión de la Secretaría de Economía (SE), además se estableció la obligación para la SHCP de implementar procedimientos de contratación consolidada y celebrar los contratos correspondientes, en materia de seguros para los servidores públicos de las dependencias, dando la posibilidad a las entidades de incorporarse a las contrataciones que se realizaran para las dependencias, siempre que no implicara dualidad de beneficios para los servidores públicos.

Cabe señalar que, si bien se reguló la centralización de la contratación a través de la contratación consolidada, no se estableció a ninguna instancia como agencia

centralizadora, dando la posibilidad de que cualquier ente público se constituyera como ente consolidador, generando entonces un esquema de tipo voluntario.

Con las recientes reformas a la LOAPF, publicadas en el DOF el 30 de noviembre de 2018, las atribuciones que tenía la SFP en su carácter de órgano central de contrataciones fueron transferidas a la SHCP (el artículo 31, fracciones XXVI y XXVII, de la LOAPF), para fungir como área consolidadora de los procedimientos de compra de bienes y contratación de servicios que la propia Secretaría determine; ejercer el control presupuestario de las contrataciones públicas consolidadas a través de la Oficialía Mayor, y planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la LAASSP.

Bajo esta última reforma, puede advertirse que, tratándose de contrataciones consolidadas, se pasa de un esquema voluntario a un esquema obligatorio, en el que ya hay una instancia única para fungir como central de compras para la APF.

Por lo que respecta al contrato marco, con las precitadas reformas a la LAASSP de 2009, se incorporó esta figura a la legislación federal. Con la publicación del Reglamento de la LAASSP el 28 de julio de 2010, se estableció en su artículo 17 que, previamente a la celebración de un contrato marco, la SFP debe, entre otras acciones, acordar con las dependencias y entidades que considere cuenten con elementos para ello, las características técnicas y de calidad de los bienes a adquirir o arrendar o de los servicios a contratar que requiera la APF, susceptibles de ser materia de un contrato marco.

Asimismo, en el precitado ordenamiento reglamentario, se previó que las dependencias y entidades podrían adquirir o arrendar los bienes o contratar los servicios objeto de los contratos marco celebrados, sin sujetarse a éstos, sólo en los casos en que acreditaran con una investigación de mercado, que obtendrían mejores condiciones a las convenidas en el contrato marco.

La incorporación de la figura del contrato marco al sistema de contrataciones públicas mexicano, tiende a fortalecer el esquema de centralización de compras y darle un matiz obligatorio, desde el momento en que las dependencias y entidades que pretendan contratar bienes y servicios que sean objeto de un contrato marco, lo deben hacer bajo los procedimientos, términos y condiciones acordados en el mismo.

Cabe señalar que, con las reformas de 2018 a la LOAPF, la SHCP también es la dependencia competente tratándose de la elaboración y celebración de contratos marco.

Como ha podido observarse, la tendencia de la política en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios en México ha ido aumentando paulatinamente su grado de centralización.

Tratándose de la materia de obras públicas, si bien en la actualidad la SHCP es el ente rector en términos de la LOAPF en relación con la LOPSRM, teniendo en cuenta que desde 1917, “las obras públicas se dispersan en su realización entre todas las Secretarías de Estado y los numerosos organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. No existe un único cuerpo administrativo responsable de su mayoría siquiera” (Nava Negrete, 1992, pág. 379), por lo que es difícil considerar la posibilidad de centralizar la contratación de la obra pública como sucede en el caso de las adquisiciones.

2.5 Compras públicas sustentables. Desarrollo económico, apoyo a grupos vulnerables y atención de prioridades ambientales

Como se expuso en el Capítulo 1, indudablemente las negociaciones comerciales son una influencia en el diseño de la política de contratación pública. Para el caso mexicano, tales directrices pueden observarse en las reformas a los ordenamientos jurídicos en los que se han ido incorporando aspectos relativos a las denominadas compras públicas sustentables en cumplimiento a los compromisos adquiridos por México en diversos instrumentos de carácter internacional.

Con la celebración del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en 1993, que incluyó un capítulo de compras del sector público, se sentaron las bases para celebrar futuros tratados de libre comercio, con disposiciones sobre trato nacional y no discriminación, determinación de reglas de origen, prohibición del uso de compensaciones, procedimientos de licitación e impugnación.

Cabe señalar que Ley de Adquisiciones y Obras Públicas del 30 de diciembre de 1993 se emitió con motivo de la entrada en vigor del TLCAN, de modo que el contenido de dicho ordenamiento legal está estrechamente relacionado con el Capítulo X del TLCAN.

A partir de este esquema de apertura comercial, en México la contratación pública se reserva a sus empresas; es decir que se encuentra restringida a los proveedores extranjeros siempre que exista oferta local. La única excepción es, pues, la concesión otorgada a los socios en los capítulos sobre este tema incluidos en los acuerdos comerciales internacionales, donde los proveedores de la contraparte reciben un tratamiento equivalente a los nacionales.

Otro parteaguas para la política de contrataciones públicas en México, fue la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sustentable en 2002, que dio lugar al ‘Proceso de Marrakech’ realizado para promover la modificación de los patrones de producción y consumo, así “con el liderazgo y financiamiento del gobierno de Suiza, el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la participación de numerosos países en desarrollo se conformó el Grupo de Trabajo del Proceso de Marrakech sobre compras públicas sustentables en septiembre de 2005 (GTM/SPP)” (Beláustegui, 2011, pág. 13).

Bajo el enfoque del Grupo de Trabajo de Marrakech, se desarrolló el concepto de compras públicas sustentables como “el proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos obteniendo el ‘mejor valor por el dinero gastado’ en términos de generación de beneficios no sólo para la organización sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimizan los daños al ambiente” (Beláustegui, 2011, pág. 10), de modo que este proceso se desarrolla dentro del contexto de los tres pilares del desarrollo sustentable: social, económico y ambiental.

a) Pilar social

También conocidas como compras inclusivas, “tienen como objetivo principal incorporar como proveedores del Estado, a distintos grupos de interés, todos ellos vulnerables y de especial importancia para los objetivos de las políticas de protección social e inserción en el mercado laboral y en el sistema productivo” (ILO, 2017), considerando grupos de interés a personas afectadas por la pobreza, la exclusión o la marginalidad, como el caso de pueblos indígenas y personas con capacidades diferentes, o bien a aquellos en los que se busca promover nuevas oportunidades, como es el caso de los jóvenes y las mujeres.

En México, “en vista de atender ciertas recomendaciones del Banco Mundial respecto de la adecuación de legislaciones nacionales a las mejores prácticas internacionales en el 2005 se reformaron los siguientes aspectos de la LAASSP: (i) se incorporó el apoyo a grupos vulnerables de personas con alguna forma de discapacidad, buscando ayudarles mediante el ejercicio del poder de compra del Estado...” (Huacuja Betancurt & Merino Conde, 2018, pág. 137). Mediante la reforma al artículo 14 de la LAASSP del 10 de noviembre de 2014, se buscó promover prácticas de igualdad de género.

En ese sentido, las previsiones actuales en este aspecto, consisten en que, tratándose de licitación pública para la adquisición de bienes, arrendamientos o servicios que utilicen la evaluación de puntos y porcentajes, se otorgarán puntos a:

- Personas con discapacidad o a la empresa que cuente con trabajadores con discapacidad en una proporción del cinco por ciento cuando menos de la totalidad de su planta de empleados, cuya antigüedad no sea inferior a seis meses, misma que se comprobará con el aviso de alta al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- Las empresas que hayan aplicado políticas y prácticas de igualdad de género, conforme a la certificación correspondiente emitida por las autoridades y organismos facultados para tal efecto.

Por lo que hace a la inclusión del criterio de empleabilidad en las contrataciones públicas, con el propósito de promover el empleo formal, en 2010 se previó en el Reglamento de la LAASSP que en los contratos debe establecerse que el proveedor queda obligado a cumplir con la inscripción y pago de cuotas al IMSS y que para verificar el cumplimiento de ello durante la vigencia del contrato deberá entregar a la dependencia o entidad, en forma bimestral, las constancias de cumplimiento.

b) Pilar económico

Una de las estrategias de asignación de recursos públicos a favor de sectores económicos nacionales es la ejecución de los programas de compras nacionales, que en países desarrollados se aplican desde hace mucho tiempo, es el caso de los Estados Unidos a través el programa “*Buy American*”, creado en 1933 y aún vigente (SELA, 2015, pág. 10).

Las Pymes representan el principal oferente en materia de bienes y servicios y constituyen el mayor empleador. En México generan el 52% del PIB y el 72% de empleo. El fomento de políticas de inclusión de Pymes en las contrataciones públicas implica que los requisitos de participación no deben ser considerados como barreras ni obstáculos al comercio. (SELA, 2015, págs. 13,14).

En la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993 ya se contemplaba la previsión que facultaba a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para dictar las reglas que debían observar las dependencias y entidades, en programas que tuvieran por objeto promover la participación de las Mipymes. La misma disposición fue retomada en la LAASSP y la LOPSRM del 2000.

Asimismo, desde 1994, en las *Reglas en materia de compras del sector público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas; para las reservas del tratado de libre comercio de américa del norte, y para la determinación del grado de integración nacional* (emitidas mediante acuerdo publicado el DOF el 24 de noviembre de 1994), se estableció que las dependencias y entidades de la APF debían procurar que en los procedimientos de invitación restringida que realicen, cuando menos el cincuenta por ciento del valor de los contratos se celebraran con Mipymes nacionales, así como otras disposiciones que favorecían a las Mipymes.

En la iniciativa de Ley de Coordinación para el Fomento de la Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas presentada en 2002, se pretendía orientar progresivamente las compras del sector público a las Mipymes, hasta alcanzar un 50% de las mismas, sin incluir la obra civil o de ingeniería, con diferenciales de precio a favor de las empresas nacionales y establecer formas de pago oportunas que deberían ser cumplidas por dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno, buscando a su vez, promover el acceso de las Mipymes mexicanas a los mercados de compra de gobierno de las naciones con las que se tuvieran firmados tratados comerciales. En los debates para aprobar esta ley, se planteó que el mandato para que las dependencias y entidades de la APF destinaran de manera progresiva la adquisición de bienes y contratación de servicios, podría iniciar con un 10% el primer año e incrementándose a lo largo de cuatro años hasta alcanzar un mínimo de 35% de compras a las Mipymes.

Considerando la ley anterior, en 2005 el legislativo estimó pertinente reformar la LAASSP y, en consecuencia, en noviembre de 2006 se reformó su Reglamento, estableciéndose que, para fomentar el desarrollo y la participación de las Mipymes, las dependencias y entidades deberían adjudicarles contratos relacionados con las operaciones comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere el artículo 42 de la LAASSP, cuando menos el 50% por ciento del valor de las adquisiciones en cada ejercicio fiscal (artículo 54-A).

En 2009 se creó con carácter permanente la *Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la Administración Pública Federal a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*, la cual tiene por objeto emitir recomendaciones y proponer medidas a las dependencias y entidades de la APF que permitan una mayor participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en los procesos de adquisición y arrendamiento de bienes muebles, así como en la contratación de servicios, de obras públicas y servicios relacionados con las mismas del sector público.

c) Pilar ambiental

Las compras públicas verdes se refieren a la adquisición de bienes o contratación de servicios, tomando en cuenta no sólo los aspectos económicos o técnicos, sino además su impacto ambiental; se trata de bienes o servicios que ayuden a conservar los recursos naturales, ahorren energía y eviten el desperdicio.

Por lo que hace a la materia de obras públicas, desde 1993, en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se establecía que las dependencias y entidades estaban obligadas a prever los efectos sobre el medio ambiente que pudieran causar la ejecución de la obra pública, con sustento en los estudios de impacto ambiental previstos por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente.

Fue hasta 2003, con la modificación al artículo 27 de la LAASSP, que se incorporaron en las adquisiciones de bienes y contratación de servicios, aspectos relativos a la sustentabilidad ambiental, para alinear las políticas de contratación gubernamental con los compromisos en materia ecológica asumidos por el Estado mexicano ante la comunidad internacional, obligándose a la observancia, además de los principios contenidos en el

artículo 134 Constitucional, de criterios de eficiencia energética y uso responsable del agua” (Huacuja Betancurt & Merino Conde, 2018, pág. 136).

Asimismo, en 2007 se modificaron los artículos 22 y 27 de la LAASSP para: i) invertir a los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de las dependencias y entidades de la APF (CAAS) de facultades para que dentro de sus políticas, bases y lineamientos en la materia, contemplaran aspectos de sustentabilidad ambiental, a fin de optimizar y utilizar de forma racional los recursos para disminuir costos financieros y ambientales; y ii) obligar a que el Gobierno Federal adquiriera productos maderables provenientes de bosques controlados y papel y sus derivados fabricados con fibras reciclables.

En 2009, nuevamente se faculta a los CAAS para que en las políticas, bases y lineamientos incluyan aspectos vinculados con la sustentabilidad ambiental, incluyendo la evaluación de las tecnologías que permitan la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero.

2.6 Impulso al combate a la corrupción, transparencia y participación ciudadana

El combate a la corrupción en las contrataciones también tuvo un marcado punto de arranque:

“Como último avatar de la ley y su aplicación surge el impulso general del combate a la corrupción que examina con especial atención los procedimientos de contrataciones públicas, por considerar precisamente que el ejercicio del poder de compra del Estado y la cuantía de los recursos públicos, es un área de riesgo a la que conviene aportar la transparencia como principio y la agilidad de análisis para la detección de riesgos, que acompaña a los medios digitales de gestión gubernamental, incluyendo su ingrediente de participación ciudadana en la observación de la regularidad de sus operaciones, sin mencionar la red normativa creada a partir de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2005 en materia de combate a la corrupción y su reciente legislación de aplicación de 18 de julio de 2016.” (Huacuja Betancurt & Merino Conde, 2018, págs. 174-175)

El escenario antes planteado se empieza a configurar en la década de los 90, en el contexto del combate a la corrupción en el comercio internacional. México forma parte de la OCDE desde 1994, y “en el seno del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE se derivó la Recomendación Revisada del Consejo sobre combate al cohecho en las transacciones

comerciales internacionales (adoptada en mayo de 1997), en cuya Recomendación VI Compras Gubernamentales, insta a los países miembros para alcanzar un acuerdo de transparencia en la materia y para exigir la existencia de disposiciones contra la corrupción en compras gubernamentales.” (Huacuja Betancurt & Merino Conde, 2018, pág. 135).

Existe un número muy reducido de instrumentos internacionales que abordan el combate a la corrupción en las contrataciones públicas y, para el caso de los adoptados por México, se identifican tres (Uruchurtu Chavarín, 2020, pág. 261):

1. La Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada el 29 de marzo de 1996, y en vigor en México a partir del 2 de junio de 1997.
2. La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, adoptada por la conferencia negociadora el 21 de noviembre de 1997.
3. La Convención de las Naciones Unidas para el Combate a la Corrupción, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003, firmada por México el 9 de diciembre de 2003, ratificada el 30 de julio de 2004, y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005-.

Por lo que hace a los tratados comerciales firmados por México, el primero en que se incluyó un capítulo sobre transparencia y anticorrupción, fue en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífica (CPTPP por sus siglas en inglés) firmado por nuestro país en marzo de 2018 y en vigor a partir del 28 de noviembre de 2018.

Asimismo, con vigencia desde el 2000, la renegociación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM) que concluyó en abril de 2020, trajo como resultados en materia de compras de gobierno un capítulo anticorrupción.

El 15 de octubre de 2015 el Presidente de la República, en el marco de la Cumbre Global del Gobierno Abierto realizada en la Ciudad de México, instruyó implementar el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas en las contrataciones públicas que realice el Gobierno Federal. (Vargas Zempoaltecatl, 2018)

Tras 26 años de vigor del TLCAN, que originalmente no contemplaba ningún artículo anticorrupción, después de un proceso de negociación que duró poco más de un año y que derivó en el nuevo Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC) en vigor a partir del 1 de julio de 2020, se incorporó un capítulo anticorrupción con medidas para combatir el peculado, proteger a denunciantes, incentivar a que las empresas cuenten con programas de cumplimiento y el compromiso de no incentivar pagos de facilitación; se regulan aspectos críticos, como la integridad de gobiernos y funcionarios, la responsabilidad de las empresas y los mecanismos de colaboración en materia anticorrupción entre los Estados miembros.

Estas disposiciones anticorrupción de los tratados de libre comercio tienen un contenido que ha evolucionado con los años, de tal manera que inicialmente se buscaban disposiciones de transparencia y de acceso a la información de la contratación pública, mientras que más recientemente tienden a criminalizar tanto el soborno activo -el soborno a un servidor público-, como el soborno pasivo – la solicitud de prebendas o favores por un servidor público-, sanciones no penales para las empresas y la protección a los denunciantes de estas prácticas (Uruchurtu Chavarín, 2020, pág. 259).

En ese contexto puede apreciarse como una primera ola de exigencia de transparencia y combate a la corrupción llega a las contrataciones públicas en la década de los 90 a través de las convenciones internacionales; una segunda ola a partir de 2012, con el movimiento global para promover la divulgación de información sobre contrataciones públicas y la participación de diversos actores en las mismas, cuyo resultado fue la creación de la Alianza para las Contrataciones Abiertas, con un marcado énfasis en la participación ciudadana y la colaboración y, finalmente, la tercer ola que llega con la renegociación de los tratados comerciales en los años recientes, para involucrar al sector privado en temas de integridad y cumplimiento.

Así, los instrumentos internacionales que México ha determinado adoptar o firmar, han dado lugar a la incorporación de diversas disposiciones al régimen de contrataciones públicas, destacando las siguientes (SFP, 2012; Vargas Zempoaltecatl, 2018: pág. 210 y USAID, ETHOS, 2017: págs. 18, 86):

- Conforme a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993 (artículo 32), la información sobre los procedimientos de contratación se difundía a través del Diario Oficial de la Federación, un diario de circulación nacional y un diario de la entidad federativa donde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra, aclarando que esta publicidad de la información estaba dirigida principalmente a los licitantes como interesados en participar en los procedimientos de contratación. No obstante, en 1986 se inició el desarrollo de CompraNet, con el objetivo de simplificar, modernizar y transparentar los procesos de contratación, pero es hasta 1996 cuando concluyen su primera etapa, al contar con un módulo de información para consultar las convocatorias y los fallos; mientras que la segunda etapa del sistema se lleva a cabo en 1997, a partir de la emisión del Acuerdo que obliga a las dependencias y entidades a remitir a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la información relativa a las licitaciones para su incorporación a CompraNet (SHCP, 2020).
- Asimismo, en la década de los 90 los aspectos relativos a la transparencia se encontraban sólo a nivel programático. Fue hasta junio de 2002, con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que se hace obligatoria la disponibilidad de información pública, entre otros aspectos, de las adquisiciones, contratación de servicios y obras públicas.
- En 2009, se incorpora la figura del testigo social a la LAASSP y la LOPSRM, como parte del giro hacía la transparencia y rendición de cuentas, con la intervención activa y permanente de la sociedad civil como observadores externos.
- En 2009 se fortalece CompraNet. Tanto en la LAASSP como en la LOPSRM se establece el uso obligatorio de medios de identificación electrónica, e identifican a CompraNet como el sistema de información pública gubernamental en materia de contrataciones públicas, para lo que en 2010 se emiten las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (CompraNet).
- En 2011 se presentó la iniciativa de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP), como un esfuerzo para complementar el esquema de sanciones administrativas a particulares en el campo de las contrataciones gubernamentales,

era la primera ocasión en que se establecían sanciones para los particulares nacionales que en México o en el exterior que induzcan actos de corrupción, fue aprobada en 2012.

- La promulgación de la Reforma Constitucional de mayo de 2015 y la emisión y reformas de las leyes secundarias que crean el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que para las contrataciones públicas constituye una coyuntura que aporta nuevas herramientas: el fin para el que fue creado el SNA: la existencia de una política general de contrataciones públicas y de un mecanismo de articulación para todos los entes públicos; la existencia del Sistema de Información Pública de Contrataciones, como parte de la Plataforma Digital Nacional.

Así, con la creación de las leyes del SNA y la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) se abroga, entre otras, la LFACP.

Es de destacar que la LGRA también incorpora un régimen para los servidores públicos que participan en contrataciones públicas, que implica que aquellos servidores públicos que intervengan en cualquier parte del proceso de una contratación pública serán incluidos en una lista digital actualizada periódicamente, con el fin de detectar irregularidades en que puedan incurrir.

- Finalmente, destaca la emisión del Acuerdo por el que se establece la obligación de incorporar en CompraNet la información relativa a la planeación de las contrataciones y la ejecución de los contratos que regula la LAASSP y la LOPSRM, publicado en el DOF el 5 de enero de 2017, para hacer posible la implementación del Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas.

2.7 Expectativas de reforma: creación de un ente rector de contrataciones públicas con autonomía constitucional

En un sistema de contrataciones públicas está justificada la creación de un ente rector que se haga cargo de la implementación de las políticas en la materia y el seguimiento de las mismas. En América Latina y el Caribe, las agencias de contratación pública o entidades rectoras y de monitoreo de la contratación pública, son órganos centrales encargados de la regulación y el monitoreo del sistema de contratación pública y descentralizan las operaciones de contratación, mientras que en los países de la OCDE, estas entidades

comúnmente son a menudo un órgano que realiza compras y contrataciones (OCDE, 2016-1, pág. 152).

Como parte un estudio de la OCDE sobre el panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe, se realizó una encuesta relativa a las entidades rectoras de compras públicas, de la que destacan los siguientes datos (OCDE, 2016-1, pág. 153):

- El 95.5% de los países han establecido una entidad rectora de contratación pública a nivel central que se encarga de la política y el seguimiento de las compras.
- El 34.6% de los países encuestados informaron que sus agencias son de carácter independiente, como en el caso de Chile, Ecuador y Paraguay.
- En 59.1% estos organismos son entidades públicas que operan dentro o bajo la supervisión de un organismo gubernamental de alto nivel, como un ministerio o la presidencia, como es el caso de México.
- Las tareas más comunes de estas agencias son el establecimiento de las políticas para las autoridades contratantes (100%); la coordinación de capacitación para aquellos funcionarios públicos encargados de las adquisiciones (95.2%); las agencias actúan como administradores de los sistemas de acuerdos marco u otros instrumentos de demanda consolidada (76%). Mientras que sólo en 33% de estos organismos tienen el rol de realizar compras y contrataciones en nombre de otras entidades de gobierno.

En México, la rectoría de las contrataciones públicas tradicionalmente ha estado a cargo la Secretaría de Economía, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Secretaría de la Función Pública, bajo la denominación que hayan tenido a lo largo de la historia de la Administración Pública mexicana (Huacuja Betancurt & Merino Conde, 2018, pág. 120; Vargas Zempoaltecatl, 2016, pág. 208; SFP, 2018; SE, 2015):

- 1947: Para el sector central, mediante la Ley de Secretarías de 1947, se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la celebración de contratos de obras de construcción que se realizaban por cuenta del Gobierno Federal; la vigilancia de la ejecución de los mismos; y la intervención en las adquisiciones de toda clase.

- 1958: La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomienda las funciones de intervención en la adquisición de bienes y en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, conjuntamente con la recién creada Secretaría de la Presidencia.
 - 1976: con la expedición de la primera LOAPF, la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), intervenía en todas las adquisiciones, así como en los actos o contratos relacionados con obras de instalación, construcción o reparación y vigilaba la ejecución de éstas.
 - 1978: la facultad que tenía la SPP de intervenir en las adquisiciones que efectuaran las dependencias y entidades de la APF, se confirió a la Secretaría de Comercio.
 - 1982: la Secretaría de Comercio se convirtió en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), y se le transfirieron a la SPP las facultades para dictar normas en materia de adquisiciones, escuchando la opinión de la SECOFI, y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), de nueva creación, se le confiere la facultad de inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas en la materia.
 - 1992: con la desaparición de la SPP, las facultades en la materia son transferidas a la nueva Secretaría de Hacienda y Crédito Público (establecer las normas y lineamientos en materia de obras públicas y compras de bienes muebles de la APF).
 - 1994: con el nacimiento de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) que sustituye a la SECOGEF, además de la facultad de inspección y vigilancia, se le atribuye la facultad de regular la materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas de la APF, que tenía la SHCP, dejando para esta última la atribución de opinar sobre las mismas.
- Aun con la entrada en vigor de las nuevas LAASSP y LOPSRM en el 2000, y de sus reformas más relevantes en el 2009, las facultades de regulación y vigilancia las conserva la SECODAM, que en 2003 cambió su denominación por Secretaría de la Función Pública. Incluso en 2013, con la posible desaparición de la SFP que estuvo en vilo durante dos años, ésta conservó íntegras sus atribuciones en la materia.
- 2018: las atribuciones de regulación y vigilancia nuevamente se dividen entre la SHCP y la SFP, respectivamente. Destaca que además de las tradicionales

atribuciones de regulación y vigilancia, desde el 2016 se crea la facultad legal de establecer y conducir la política general de contrataciones públicas reguladas por la LAASSP y la LOPSRM, misma que también es transferida a la SHCP en 2018. Además, a partir de este año, la SHCP se convierte en área consolidadora de los procedimientos de contratación de bienes y servicios y está facultada para ejercer el control presupuestario de las contrataciones consolidadas, lo que lleva a contar nuevamente con una estrategia de centralización de las contrataciones públicas.

Bajo este contexto, en julio de 2020 organizaciones de la sociedad civil y entes públicos federales presentaron al Congreso de la Unión en el marco de un ejercicio de Parlamento Abierto, un proyecto de Ley General de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (México Evalúa, 2020) mismo que, en su exposición de motivos, plantea que a la fecha no existe una política integral en las compras públicas, su planeación es de corto plazo y la información necesaria para su monitoreo es de difícil acceso o inexistente, para lo cual propone la creación del Instituto Nacional de Contrataciones Públicas como un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria, técnica y de gestión, encargado de la planeación, desarrollo, implementación y evaluación de la Política Nacional de Contrataciones Públicas.

Entre las principales atribuciones del Instituto estarían desde las tradicionales funciones que han tenido las instancias rectoras de la contratación pública en México, tales como la regulación, monitoreo, capacitación, administración de la plataforma electrónica de contrataciones, hasta las más novedosas para nuestro régimen, como la realización de consultas ciudadanas para la adquisición de bienes y servicios.

Además, dicho Instituto contaría con la Unidad Nacional Centralizadora de Compras, responsable de la adquisición de bienes y contratación de servicios mediante compras consolidadas o contrato marco.

El proyecto en comento es indudablemente valioso y ha contribuido a posicionar la importancia de la contratación pública en el plano de lo público, a concientizar sobre la necesidad de fortalecer a las instancias rectoras de la contratación, particularmente por lo que hace a su autonomía de gestión, así como a destacar la pertinencia de contar con un

régimen de contrataciones públicas homologado para todos los entes públicos, que sea reglamentario del artículo 134 Constitucional. No obstante, en ello también radican las dificultades para que esta propuesta sea considerada como viable.

Lo anterior, considerando lo expuesto en el dictamen de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción de la Cámara de Diputados, sobre trece iniciativas y las propuestas del mecanismo de parlamento abierto en la materia, para reformar, adicionar y derogar diversos artículos de la LAASSP, que se presentó para la discusión del Pleno el 18 de noviembre de 2020, en el que se determinó no adoptar diversos de los aspectos incluidos en la propuesta de conformar un Instituto Nacional de Contrataciones Públicas, en virtud de que la misma no es asequible al Plan Nacional de Desarrollo y a la LOAPF, de modo que finalmente lo que se aprobó, fue la centralización de la operación de las contrataciones públicas en la Oficialía Mayor de la SHCP como vía de combate a la corrupción.

A manera de conclusión de este capítulo, una vez trazados los rumbos que tomó la política de contrataciones públicas en México, particularmente a partir del impulso al combate a la corrupción en las contrataciones públicas, es que en el siguiente capítulo se identifican los instrumentos de las contrataciones públicas en los que se han aplicado los valores de transparencia, participación ciudadana y colaboración, y se explica su selección, implementación o abandono a partir de las particulares circunstancias que se tenían en cada periodo de gobierno que es objeto de comparación (2006-2012, 2012-2018 y 2018-2021).

Capítulo III

3. ANÁLISIS COMPARATIVO DE INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS IMPLEMENTANDO LOS VALORES DE TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COLABORACIÓN

Los estudiosos de la política pública comparada están interesados en analizar sistemáticamente las políticas públicas y sus orígenes para comprender mejor las causas y factores que motivan las decisiones de política de diferente índole, al compararlas en situaciones y contextos que llevan a los responsables de la formulación de políticas a acordar políticas similares o divergentes. De este enfoque centrado en las políticas públicas, se propone otra clasificación a partir de sus enfoques analíticos: los centrados en la formulación de la política pública, los que se enfocan en la terminación o desmantelamiento de la política y los que se enfocan en determinar los factores o causas que determinan la toma de decisiones de los gobiernos (Schmitt, 20 Nov 2012, pág. 29).

Así, “dentro de marco de las políticas públicas comparadas los objetivos siempre se relacionarán con un aspecto del fenómeno estudiado que tendrán que ver con similitudes y diferencias de procesos similares en varios casos, o el mismo proceso en un caso mirando diferentes momentos históricos” (Bulcourn, 2008, pág. 17), en este último tipo de comparación de la evolución de una política pública a través del tiempo se llama comparación diacrónica, que atiende preguntas sobre coyunturas históricas que atravesó el problema.

En ese sentido, son objeto de análisis en este capítulo los instrumentos de la política de contrataciones públicas de la APF en los que se han aplicado los valores de transparencia, participación ciudadana y colaboración que se muestran en la siguiente tabla 5, de los que se realiza un análisis comparativo diacrónico para las administraciones 2006-2012, 2012-2018 y 2018-2021, con el objetivo de identificar las causas y factores que motivaron la elección de determinados instrumentos para hacer más eficiente el sistema de contrataciones públicas, bajo determinado contexto, aun cuando ello podría implicar debilitar la posición de poder de los gobernantes y otorgar mayor control a la ciudadanía.

Lo anterior, sin perder de vista que la visión de gobierno abierto se empezó aplicar a nivel global en 2009, en México en 2011 con su integración a la AGA y, en el ámbito de las

contrataciones públicas en 2013, con la incorporación de diversos compromisos en esta materia en el Plan de Acción 2013-2015 de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA-México, 2014), por lo que en el periodo de 2006 a 2012, sólo se podrán identificar en términos aislados el uso de instrumentos enfocados en los valores de transparencia y de participación ciudadana.

Tabla 5. Principales instrumentos de la política de contrataciones públicas en los que se han aplicado los valores de transparencia, participación ciudadana y colaboración en los últimos tres periodos de gobierno en México.

| Administración | Instrumentos impulsados | | | Circunstancias contextuales |
|---|--|---|------------------|---|
| | Transparencia | Participación ciudadana | Colaboración | |
| <p><u>2006-2012:</u></p> <p>Presidente Felipe Calderón Hinojosa</p> | <p>POT, solicitudes de acceso a la información y recursos de revisión: con la emisión de la LFTAIPG en 2002, aplicable hasta 2015, se estableció la obligación de publicar aspectos relevantes de los contratos en el POT y garantizar el acceso a la información; con la reforma de 2007 a la CPEUM, en el artículo 6º se establecieron principios rectores del acceso a la información y autonomía del órgano garante.</p> <p>CompraNet: con las reformas de 2009 a la LAASSP y la LOPSRM se crea el sistema electrónico de contratación pública, y en 2010 inició operaciones la versión 5.0 del sistema, haciéndolo transaccional.</p> <p>Acuerdo de Interoperabilidad y Datos Abiertos: emitido en 2011.</p> | <p>Programa de acompañamiento preventivo: creado en 2007 en el que intervenían representantes de la APF y del sector privado para identificar riesgos en proyectos de infraestructura.</p> <p>Comisión coordinadora para la negociación de precios de medicamento: en 2008-2018.</p> <p>Testigo social: Se creó en 2004 y se incorporó al régimen legal en 2009.</p> <p>Comisiones consultivas mixtas de abastecimiento: Figura incorporada al régimen legal en 1985. En 2009 se creó la del IMSS.</p> <p>Consulta pública de proyectos de convocatoria a licitación pública: incorporada en la LAASSP y la LOPSRM con las reformas de 2009.</p> <p>Expo Compras de Gobierno: evento anual de difusión de las necesidades</p> | <p>NO APLICA</p> | <p>Presión de las OCS para impulsar la transparencia y gobierno abierto.</p> <p>Impulso al desarrollo económico mediante proyectos de infraestructura y apoyo a Mipymes</p> <p>Crisis económica y financiera mundial como oportunidad para la transformación sustancial del sistema de contrataciones públicas.</p> <p>Hechos de corrupción e ineficiencia en las contrataciones públicas.</p> <p>Sistema de salud fragmentado y aumento en las necesidades de abasto de medicamentos.</p> <p>Formas alternativas de vinculación empresarial con la política.</p> |

| | | | | | |
|---|------|--|--|--|---|
| | | de compra del gobierno a Mipymes, en funcionamiento de 2009 a 2015. | | | |
| <u>2012-2018:</u> Presidente Enrique Nieto | Peña | <p>Plataforma Nacional de Transparencia y Sistema de POT: con la reforma de 2014 al artículo 6º. Constitucional-sistema nacional de transparencia y acceso a la información, y con la emisión en 2015 de la LGTAIP se da el reconocimiento legal de datos abiertos y ampliación de obligaciones de información sobre los procedimientos de contratación; en 2016 inicia operaciones la PNT.</p> <p>Decreto de datos abiertos y Guía de datos abiertos: se emiten en 2015 para dar pautas sobre cómo poner a disposición los datos abiertos.</p> <p>CompraNet y Acuerdo de modificaciones CompraNet: con la publicación del Acuerdo, en 2017 se establece la obligación de incorporar a CompraNet la información de la planeación de la contratación y la ejecución de contratos, para poder adoptar el EDCA, lo que implicó interconectar CompraNet con el SICOPi y el MIPPI.</p> <p>Portal de Contrataciones Abiertas: en 2017 se presentó la primera versión del portal.</p> | <p>Mecanismo de evaluación de los procedimientos de contratación y de pago desde la proveeduría: como resultado del compromiso de compras inteligentes, de 2015-2018 con se llevó a cabo la evaluación con la participación de los proveedores.</p> | <p>Compras Inteligentes y Compras Abiertas: compromisos adoptados en 2015 para que, en conjunto con la sociedad civil, se diseñen mecanismos para evaluar las contrataciones y mejorar aspectos de CompraNet.</p> <p>Grupo de Trabajo Plural de Contrataciones Públicas: un ejercicio de co-creación para mejorar CompraNet, entre el gobierno, organizaciones del sector privado y de la sociedad civil, tuvo lugar de 2017-2019.</p> | <p>Problemas políticos internos de violencia y hechos de corrupción, generan pérdida de confianza ciudadana, dando lugar a la creación de un ecosistema de datos abiertos enmarcado en un Sistema Nacional Anticorrupción.</p> <p>Crisis institucional de la SFP, congela las acciones en materia de contrataciones públicas.</p> |

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| <p><u>2018 a la fecha:</u></p> <p>Presidente Andrés Manuel López Obrador</p> | <p>Plataforma Digital de Contrataciones Públicas: el proyecto fue anunciado en 2019 como el sistema que sustituiría a CompraNet, previendo que su desarrollo tomaría 3 o 4 años, en sustitución de CompraNet, por lo que aún no entra en operaciones.</p> <p>Tienda Digital del Gobierno Federal y del Módulo de Formalización de Instrumentos Jurídicos: se desarrollaron en 2019 y 2020, respectivamente, como parte de CompraNet.</p> | <p>NO SE IDENTIFICÓ EL IMPULSO DE NUEVOS INSTRUMENTOS. SÓLO SE IDENTIFICARON INTENCIONES DE ELIMINAR O SUSTITUIR ALGUNOS DE LOS INSTRUMENTOS PREEXISTENTES.</p> | <p>NO SE IDENTIFICÓ EL IMPULSO DE NUEVOS INSTRUMENTOS.</p> | <p>La erradicación de la corrupción como eje central, de tipo discursivo.</p> <p>Crisis del sistema de salud.</p> <p>La pandemia por la COVID-19, han dado lugar a que se amplíe el catálogo de excepciones a las licitaciones públicas que registran un aumento.</p> <p>Confrontación con sector privado y las OSC.</p> |
|--|--|---|--|--|

Fuente: elaboración propia con base en la información recopilada y presentada en el presente capítulo.

Con base en la información de la tabla anterior, en los siguientes apartados se explica desde la observación y análisis de casos empíricos cómo es que se incorporaron los valores de transparencia, participación ciudadana y colaboración en los instrumentos de la política de contrataciones públicas bajo las condiciones que prevalecieron en cada periodo gubernamental en México.

3.1 Las contrataciones públicas durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

Desde la administración del presidente Vicente Fox se tenían altas expectativas por la transición política, de modo que la agenda de modernización administrativa fue muy ambiciosa. Pardo (2015) argumenta que, durante el gobierno de Felipe Calderón, la modernización administrativa no recibió el mismo impulso que la administración anterior había emprendido como parte de una estrategia de cambio y renovación política después de las siete décadas ininterrumpidas de gobiernos priistas, lo que puede explicarse en gran medida porque el contexto político no resultaba favorable para proponer cambios de gran calado, a causa de la debilidad con la que el gobierno inició su mandato, por los problemas de legitimidad derivados de la elección. De este modo, las propuestas de reforma administrativa no formaban parte de un plan más amplio, no eran modelos que integraran un solo paradigma administrativo, más bien eran cambios que respondían a un contexto político específico.

Durante los primeros cien días de gobierno las únicas acciones encaminadas a la modernización fueron una “reducción del gasto burocrático” y “mayor rendición de cuentas”. Bajo este escenario tuvo lugar la reforma al artículo sexto constitucional 2007, y en 2008, la puesta en marcha del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

3.1.1 Presión de las OSC para impulsar la transparencia y el gobierno abierto

Con la reforma de 2007 al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se incorporaron los principios rectores del acceso a la información y se determinó la autonomía que debía tener el órgano garante de este derecho, que dio lugar a la creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información

y Protección de Datos Personales (INAI), al que más tarde se le confirió autonomía constitucional.

Con la existencia de este marco regulatorio de transparencia, las áreas contratantes o requirentes de las dependencias y entidades de la APF, como sujetos obligados por la LFTAIPG, deben llevar a cabo acciones de transparencia reactiva –atender solicitudes de acceso a la información-, activa –publicar y mantener actualizada información- y proactiva –publicar información particular de utilidad para determinados grupos- (Martínez Puón, 2017, págs. 70-76), lo cual se materializa a través de instrumentos como las solicitudes de acceso a la información y los recursos de revisión, el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) y los sitios web de las dependencias y entidades en los que se difunde la información focalizada.

En 2011 México se adhirió a la Declaración del Gobierno Abierto promovida por la AGA, “debido a los avances registrados en materia de transparencia y acceso a la información en los planos normativo e institucional. Además, la existencia de un grupo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) dedicadas al tema de la transparencia, el derecho a la información y la rendición de cuentas con relaciones con organismos internacionales que financian proyectos en este campo crearon las condiciones para participar en este ejercicio” (Bautista Farías, 2015, pág. 136).

Los primeros instrumentos jurídicos en materia de datos abiertos que se emitieron en este periodo, como el Acuerdo por el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y Datos Abiertos para la Administración Pública Federal de 2011 (Acuerdo de interoperabilidad y datos abiertos), contribuyeron a preparar el camino para el desarrollo de la política de datos abiertos desde 2012.

Instrumentos de política implementados: solicitudes de acceso a la información, recursos de revisión, POT, sitios web las dependencias y entidades y el Acuerdo de interoperabilidad y datos abiertos

Valor que aplican: transparencia

3.1.2 Impulso de medidas para el desarrollo económico

En este periodo, desde la contratación pública, destaca la implementación de medidas para apoyar al desarrollo de las Mipymes y al sector de la construcción, mediante los siguientes instrumentos que aplican valores de participación ciudadana:

- Acompañamiento preventivo

Para tratar de que la inversión estatal detonara efectivamente en la economía mexicana, con el propósito de ampliar la transparencia y certeza jurídica para los licitantes, en 2007 se introdujo un instrumento que consideraba la participación ciudadana, surgiendo el entonces denominado programa de acompañamiento preventivo que, con un enfoque preventivo en la contratación pública, “involucraba la participación coordinada de diversos representantes de la Administración Pública Federal y de los sectores privados que integran la cadena productiva de la construcción, para identificar y corregir riesgos de dilaciones en la gestión de los proyectos, monitorear las fases de su implementación, alinear los medios a los objetivos de la inversión y, en última instancia, prevenir el litigio” (SFP, 2012, pág. 167).

El programa inició con 15 proyectos de alto impacto económico y social contenidos en el Programa Nacional de Infraestructura, que fue ratificado en 2010 como un compromiso entre la SFP y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, con la firma de la Declaratoria conjunta por el desarrollo de la infraestructura en México y la prevención del litigio.

Conforme a uno de los esquemas de implementación de este programa, en la integración de las mesas de acompañamiento se contaba con la participación de dos representantes de las cámaras industriales relacionadas con la materia del proyecto, constituyendo una forma de participación. No obstante, el programa fue evolucionando y finalmente se institucionalizó bajo la figura de asesoría preventiva que, si bien mejoró en diversos aspectos, terminó por ser concebida como una herramienta de prevención de inconformidades, en la que ya no hay participación de la industria. Actualmente, esta herramienta es más bien una facultad de la SHCP para

brindar exclusivamente asesoría normativa de carácter preventivo en los procedimientos de contratación, sin la más mínima presencia de participación ciudadana, como era un principio.

- Expo Compras de Gobierno

Fue un mecanismo de apoyo diseñado por el Gobierno Federal, lanzado en 2009 en respuesta a las principales demandas de las empresas de menor tamaño. Este instrumento consistía en realizar un evento anual que reunía en un solo lugar a las áreas de compras de las principales dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para dar a conocer a las Mipymes las necesidades de bienes, servicios y obra pública.

En complemento a esta medida de apoyo a las Mipymes, entre otras, estaba el *Programa de Compras de Gobierno y la Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la Administración Pública Federal a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*, del que derivaba el objetivo para destinar un porcentaje de las compras totales de gobierno a las Mipymes, en cumplimiento a lo establecido en la Ley para el Desarrollo y Fomento de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresas.

La última edición de este tipo de eventos tuvo lugar en 2015, ya que como lo expuso en su oportunidad la Secretaría de Economía, se llevó a cabo una estimación del costo del Evento Expo Compras de Gobierno, ascendiendo el más elevado a un monto de 40 millones de pesos, que en términos generales incluían la renta del recinto, la contratación de la empresa encargada de la logística y la publicidad correspondiente (Tabla 6), además de los costos del stand a cargo de cada una de las dependencias y entidades expositoras, lo que resultaba difícil sostener debido a las restricciones presupuestarias con motivo de la política de austeridad de esa Administración, y tomando en cuenta que el esquema era sólo de índole informativo.

Tabla 6. Costo del Evento Expo Compras de Gobierno

| Año | Número de stands | Número de dependencias | de Costo (Pesos) | Número de asistentes | de Costo por asistente |
|------------|-------------------------|-------------------------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| 2013 | 51 | 102 | \$37,000,000.00 | 16,028 | \$2,308.46 |
| 2014 | 47 | 112 | \$40,000,000.00 | 16,955 | \$2,359.19 |

| | | | | | |
|------|----|-----|-----------------|-------|------------|
| 2015 | 50 | 115 | \$32,000,000.00 | 6,517 | \$4,910.23 |
|------|----|-----|-----------------|-------|------------|

Fuente: Presentación de la Primera Sesión 2017 de la Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la Administración Pública Federal a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

En ese sentido, para el ejercicio 2016 se propuso un esquema alternativo, en el que se consideraba la posibilidad de que el contenido informativo de compras de gobierno se incluyera en la Semana Nacional del Emprendedor, mediante la instalación de un corredor informativo al respecto en el que participaran los principales entes públicos compradores, así como la instalación de un módulo de capacitación sobre CompraNet.

Instrumentos de política implementados: acompañamiento preventivo, expo compras
Valor que aplican: participación ciudadana

3.1.3 Crisis financiera y económica

Durante esta administración tuvo lugar la crisis financiera y económica mundial de 2008, de la que México fue una de las economías de América Latina más afectadas, y que también afectó la consecución de los objetivos previstos en la agenda. Así, las políticas que se pusieron en marcha se centraron en tres ejes fundamentales: (1) El incremento del gasto público, (2) el ejercicio puntual del gasto público, para cumplir con las metas y calendarios establecidos, y (3) el ejercicio eficiente y con mayor calidad del gasto público. De modo que la contratación pública fue sustantiva para cumplir con los objetivos relacionados con el ejercicio del gasto y, en consecuencia, esta crisis fue fundamental para generar una oportunidad de reformar el sistema de contrataciones tanto en el ámbito normativo como organizacional, que pareció necesaria a fin de generar un sistema que permitiera asegurar las mejores condiciones para el Estado, pero también para aprovechar la condición de gran comprador que tiene el gobierno (Volosin N., 2010, pág. 142).

Así, en 2009 tuvieron lugar las reformas de mayor relevancia al sistema de contrataciones públicas que, en materia de transparencia y participación ciudadana, consistieron en:

- Incorporación de la figura del testigo social al régimen legal de contrataciones públicas.

Dentro de las formas de rendición de cuentas en las contrataciones públicas, se incorporó la figura del testigo social, como un mecanismo de participación ciudadana y de control vertical.

En los antecedentes de creación del testigo social, destaca que a finales del año 2000, la organización de la sociedad civil “Transparencia Mexicana” creó la figura como una herramienta desarrollada en el marco de los llamados “Pactos de Integridad” y que era concebida como una forma de participación ciudadana para evitar prácticas irregulares durante los procedimientos de contratación convocados por el Gobierno; en 2004, se incorporó al marco jurídico aplicable a la contratación pública, a partir de la emisión del “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”; en 2009 se elevó a rango de Ley, como parte de las reformas a LAASSP y LOPSRM (artículos 26 Ter y 27 Bis, respectivamente), en las que se establecieron los requisitos para adquirir tal carácter, sus funciones y supuestos de designación en los procedimientos de contratación. Mientras que, en los reglamentos de dichas leyes de 2010, se regularon de manera precisa diversos aspectos sobre el particular.

El testigo social es una persona física o moral independiente del Gobierno, que atestigua determinados procedimientos de contratación que llevan a cabo los entes públicos, desde el proyecto de convocatoria y hasta la formalización del contrato. Entre sus principales funciones están las de emitir recomendaciones sobre los aspectos que mejoren la igualdad de condiciones entre los licitantes, la calidad de las contrataciones, así como las acciones que promuevan la eficiencia, eficacia, imparcialidad, transparencia y el combate a la corrupción en las mismas, así como presentar informes previos a las instancias competentes, en caso de identificar alguna irregularidad. Las propuestas o recomendaciones de los testigos sociales quedan asentadas en los testimonios que, además de ser el resultado de la evaluación que hace el testigo social de la gestión del ente público, terminan siendo una forma

adicional de dar transparencia a los procedimientos de contratación, ya que dicho testimonio es público.

- Se estableció en la legislación de contrataciones públicas el uso obligatorio de medios de identificación electrónica y se identificó a CompraNet como el sistema de información pública gubernamental en esa materia.

Si bien en 1986 se inició el desarrollo de CompraNet con el objetivo de simplificar, modernizar y transparentar los procesos de contratación, es hasta 1996 cuando concluyeron su primera etapa, al contar con un módulo de información para consultar las convocatorias y los fallos; mientras que la segunda etapa del sistema se llevó a cabo en 1997, a partir de la emisión del Acuerdo que obliga a las dependencias y entidades a remitir a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la información relativa a las licitaciones para su incorporación a CompraNet (SFP, 2020).

A partir de las reformas de 2009 a la LAASSP y a la LOPSRM, se establece el uso obligatorio de medios de identificación electrónica y, se identifica a CompraNet como el sistema de información pública gubernamental en materia de contrataciones públicas. En tales ordenamientos (artículos 56 y 74 respectivamente), se establecieron como fines de CompraNet los de contribuir a la generación de una política general en la materia, propiciar la transparencia y seguimiento de las contrataciones, y generar información para la planeación y evaluación de las contrataciones.

De igual forma, en dichos ordenamientos se precisó la información mínima que debe contener CompraNet: programas anuales de contratación, el registro único de proveedores, la información derivada de los procedimientos de contratación, los datos de los contratos suscritos, el registro de proveedores sancionados y las resoluciones de inconformidad que hayan causado estado.

Así también, los reglamentos de la LAASSP y la LOPSRM de 2010, y el “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado CompraNet”

(Acuerdo de CompraNet) de 2011, son instrumentos jurídicos en los que se precisa con mayor detalle lo relativo a difusión de información en CompraNet.

En términos técnicos, las primeras tres versiones de CompraNet fueron desarrolladas por la predecesora de la Secretaría de la Función Pública (SECODAM, 1994-2000). En la versión 1.0 (1996) sólo se podían promover oportunidades de licitación y divulgar decisiones de adjudicación; la versión 2.0 (1997), en adición a lo anterior, permitía el acceso a los documentos de oportunidades de licitación (previo pago de las bases), y en la versión 3.0 (2000) ya era posible realizar licitaciones electrónicas a través de un módulo de transacción. En 2007 arrancó la versión 4.0 que tuvo algunos problemas de desempeño por lo que no llegó a sustituir a la versión 3.0 (OCDE, 2018, pág. 22). CompraNet está hoy en su versión 5.0, lanzada en 2010, basada en una plataforma web desarrollada por la empresa Bravo Solutions, incrementando las funcionalidades del módulo a través del cual se realizan los procedimientos de contratación e incorporando nuevos módulos, como el relativo a las subastas electrónicas y la capacitación en línea para compradores.

Instrumentos de política implementados: testigo social; LAASSP, LOPSRM, Acuerdo de CompraNet; CompraNet-versión 5.0)
Valor que aplican: participación ciudadana y transparencia

3.1.4 Hechos de corrupción e ineficiencia en contrataciones públicas

A manera de preámbulo, conviene señalar que desde el sexenio del Presidente Vicente Fox (2000-2006), las nuevas versiones de CompraNet permitieron que éste fuera utilizado para revelar presuntos hechos de corrupción o de ineficiencia –como el “toallagate” o el caso “Hildebrando”–, evidenciando el poder del portal como herramienta de control social y logrando el reconocimiento de la sociedad civil de que se trataba de un bien público que podía utilizarse como herramienta ciudadana. No obstante para ese momento aún no se podía considerar a CompraNet como un instrumento transformador en virtud de que los responsables de su desarrollo se concentraron más en un tema de tecnología perdiendo de vista el modelo de un sistema de compras electrónicas, de modo que paradójicamente, este sistema

electrónico se vio debilitado con la expedición de la LFTAIPG en 2002, puesto que la información disponible en cumplimiento de dicho ordenamiento legal, era superior a la difundida por CompraNet (Volosin N. , 2010, pág. 133).

En ese sentido, en el gobierno del presidente Vicente Fox se emitieron diversos instrumentos para combatir la corrupción, como la Ley de Responsabilidades Administrativas (DOF 13 de marzo de 2002), el primer Programa de Combate a la Corrupción –del 1 de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006– en la historia de México, la Ley del Servicio Profesional de Carrera (DOF 10 de abril de 2003) y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (DOF 29 de diciembre de 2000). No obstante, hasta ese momento no había previsiones específicas que incidieran en la contratación pública.

Fue hasta 2012 –ya en la gestión del presidente Calderón– con la emisión de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP), que incorporaba un esquema de sanciones para particulares que incurrieran en prácticas de corrupción en este ámbito, que pretendió atender “la urgente necesidad de combatir a la corrupción en las contrataciones públicas mexicanas y la negativa del gobierno mexicano durante más de 15 años a sujetarse a los estándares internacionales en la materia, se reflejan de una manera cruda en la exposición de motivos de la LFACP” (Arciniega Rendón, 2019, pág. 35), lo que constituyó en su momento un importante parte aguas normativo en la materia, aunque más tarde quedaría abrogada por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, misma que incorpora un régimen sancionatorio por faltas de particulares.

Instrumentos de política implementados: CompraNet. La LFACP es un instrumento que se utilizó para combatir la corrupción, pero no se ubica dentro de los valores de transparencia, participación ciudadana o colaboración.

Valor que aplican: transparencia

3.1.5 Sistema de salud fragmentado y aumento en las necesidades de abasto de medicamentos.

En México, el sistema de salud consistía en varios subsistemas mayormente desconectados, con considerables desigualdades en el acceso a servicios; el aumento constante de insumos farmacéuticos y, por lo tanto, del gasto en medicamentos, como consecuencia del compromiso del país de contar con una cobertura universal de salud, lo que se había venido impulsando desde 2003, con el programa de Seguro Popular, para cubrir a quienes no tenían un seguro médico (Bañuelos, 2016, pág. 3).

En este escenario tuvo lugar la creación de un instrumento innovador para la contratación pública que, entre otros aspectos, incorpora el principio de colaboración entre el gobierno como comprador y el sector farmacéutico como interesado en participar en las contrataciones públicas: la Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos y Otros Insumos para la Salud (CCNPMIS).

La CCNPMIS se creó en 2008 por decreto presidencial, como una forma de centralización del proceso de negociación de medicamentos patentados o de fuente única, a fin de fijar un solo precio a nivel nacional, que aplicara a todas las instituciones públicas por un año. La CCNPMIS estaba conformada por las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Economía, y Salud; y por los organismos descentralizados IMSS e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

“La CCNPMIS se estableció inicialmente de manera temporal, con la idea de que se implementaría por unos años, hasta que las negociaciones dejaran de generar reducciones de precios” (Bañuelos, 2016, pág. 12). No obstante, la Comisión estuvo funcionando hasta 2018 (Secretaría de Salud, 2018), año en el que aún se reportó la reducción de precios de medicamentos y otros insumos para la salud.

Entre los beneficios por el uso de este instrumento destacan los siguientes: financieros (con la reducción de precios y consecuente obtención de ahorros); mayor homogeneidad de precios y esquemas terapéuticos; mayor certidumbre para

compradores y proveedores con respecto a precios y cantidades de medicamentos comprados; mejor comprensión del mercado y de los esquemas terapéuticos utilizados por las instituciones de salud pública; procedimientos de contratación más regulares y eficientes; mayor estabilidad del mercado y disponibilidad de medicamentos, entre otros (Bañuelos, 2016, págs. 12,13).

Particularmente, como beneficios de la colaboración gobierno-mercado, destacan los siguientes (Bañuelos, 2016, pág. 13):

- Intercambio de información sobre el estado de la patente de una gran cantidad de fármacos, que generalmente es difícil de obtener en países con ingresos bajos y medios.
- Mejor comprensión de la industria farmacéutica sobre los esquemas terapéuticos utilizados por las instituciones de salud pública, ya que con los trabajos de la CCNPMIS el cálculo del volumen se basa en cifras de consumo, en tanto que antes frecuentemente se calculaba o ajustaba conforme al presupuesto disponible, dando mayor certidumbre respecto del volumen de venta,
- El desarrollo de nuevos medicamentos mediante la introducción de modelos de riesgo compartido, donde el riesgo es asumido tanto por la industria como por el sector público, para productos farmacéuticos con potencial de desarrollo.

Por otro lado, el funcionamiento de la CCNPMIS también presentaba algunos desafíos relacionados con falta de comunicación entre los comités que derivaban de la misma, insuficiente experiencia técnica de los miembros permanentes de la Comisión, falta de indicadores de rendimiento, dificultad para la obtención de información sobre los productos farmacéuticos, y el difícil acceso a la información por parte del público en general debido a la presidencia rotaria (Bañuelos, 2016, págs. 14-16).

Instrumentos de política implementados: CCNPMIS
Valor que aplican: Participación ciudadana

3.1.6 Formas alternativas de vinculación empresarial con la política

Aun cuando había una gran afinidad entre los empresarios y el Partido Acción Nacional –organización política que llevó a la presidencia a Felipe Calderón-, cuando este partido llegó a la presidencia, debido a que no tenía mayoría en el Congreso, no logró realizar las reformas pretendidas por el sector empresarial, de modo que surgió la necesidad de crear por primera vez en las grandes empresas y en las organizaciones empresariales, órganos de vinculación y cabildeo con el poder legislativo (Alba Vega, 2020, pág. 550). Bajo la misma premisa, comienzan a abrirse espacios para que la sociedad en general, pero particularmente el sector empresarial tratándose de contrataciones públicas, conozca de manera previa para dar su opinión, los proyectos de disposiciones jurídicas que se emitan en el ámbito de competencia del Ejecutivo y de proyectos de convocatorias a licitaciones públicas.

- Consulta pública de propuestas regulatorias y de proyectos de convocatorias a licitación pública

En este contexto de cercanía entre los empresarios y el Poder Ejecutivo, en el año 2000 se incorporó a la legislación mexicana, con las reformas hechas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (artículo 69-K), la obligación de someter a consulta pública los anteproyectos de leyes o regulaciones que pretendan expedir, entre otros, las dependencias y entidades de la APF, con la finalidad de promover la participación de los sectores público, social, privado y académico en temas de mejora regulatoria. Tal previsión fue retomada y fortalecida en mayo 2018 con la emisión de la Ley General de Mejora Regulatoria.

En tanto que en la LAASSP (artículo 29) y la LOPSRM (artículo 31) se estableció que, de manera previa a la publicación de la convocatoria a la licitación pública, las dependencias y entidades pueden difundir el proyecto de la misma a través de CompraNet, al menos durante diez días hábiles, lapso durante el cual se recibirán los comentarios y opiniones que deberán ser analizados por las dependencias y entidades a efecto de, en su caso, considerarlas para enriquecer el proyecto. Para el caso de la contratación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas,

se precisa que ésta es una obligación para licitaciones cuyo presupuesto estimado de contratación sea superior a diez mil veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA)⁵ vigente elevada al mes, y opcional en las licitaciones de montos inferiores al señalado.

Instrumentos de política implementados: consulta pública de proyectos de convocatoria.

Valor que aplican: participación ciudadana

3.2 Las contrataciones públicas durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

En el periodo del presidente Enrique Peña Nieto, los cambios al sistema de contrataciones públicas estuvieron acotados a la transparencia y los datos abiertos, bajo un contexto de implementación de medidas de gobierno abierto, y a la prevención y al combate a la corrupción, como parte de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción –este último tema no se desarrolla en la presente investigación, toda vez los instrumentos derivados del Sistema Nacional Anticorrupción, no aplican valores de gobierno abierto-.

De acuerdo con un análisis realizado por Abulesme (2019-2020, pág. 28), son cuatro las razones por las que aun cuando en la campaña de Peña Nieto no se anunciaban temas de transparencia o datos abiertos, el tema cobró una gran relevancia de manera temprana en su gobierno: 1) porque luego de 12 años de gobiernos panistas, marcó el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia, que había sido removido de este encargo después de 71 años consecutivos y marcados casos de corrupción; 2) porque su gobierno heredó una agenda de gobierno abierto de su antecesor, Felipe Calderón; 3) porque había una sociedad civil fuertemente desarrollada, con un afanoso interés en la transparencia y apertura de datos públicos, y 4) la influencia de su Asesora de Comunicaciones y posterior Coordinadora de la Estrategia Digital Nacional para promover el desarrollo del tema. Finalmente, los

⁵ UMA: creada en 2016, es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

datos abiertos quedaron considerados como uno de los habilitadores de la Estrategia Digital Nacional.

3.2.1 Problemas políticos internos

Después de 2014, hubo una serie de escándalos que motivaron que el tratamiento gubernamental de los datos abiertos pasara de un enfoque técnico a uno político, y que se incluyeran en lo más alto de la agenda presidencial (Abusleme, 2019-2020, pág. 30), tales son los casos del asesinato de los 43 estudiantes en Iguala, y el conocido como “Casa Blanca”, que acusaba al Presidente y su esposa de vivir en una mansión propiedad de una empresa a la que recientemente se le había adjudicado un contrato multimillonario. En medio de esta turbulencia, Peña Nieto anunció las 10 medidas para mejorar la seguridad pública, la administración de justicia y el Estado de Derecho, entre las que incluyó el Sistema Nacional Anticorrupción y la promoción de principios de gobierno abierto (medida 10), lo que también pudo haber sido motivado porque en esa época el gobierno mexicano ejercía la presidencia de la AGA.

Así, en este periodo destacan sobremanera las acciones relacionadas con medidas de gobierno abierto:

- Fortalecimiento de instrumentos de transparencia

En aras de tener un sistema nacional de transparencia y acceso a la información, en 2014 nuevamente se llevó a cabo una reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los cuales al artículo 6º, destacando entre otros aspectos, la ampliación de los sujetos obligados de transparencia. Esta reforma dio lugar a la emisión de nueva legislación en la materia, de modo que en 2015 se emitió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, en 2016 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (LFTAIP) y en 2017 la Ley General de Protección de Datos Personales, vigentes al momento.

Dentro de la transparencia activa, es de señalar que la LFTAIPG de 2002 establecía la obligación de publicar sólo algunos aspectos relevantes de los contratos celebrados por los sujetos obligados (monto, proveedor o contratista y plazos de cumplimiento de

contratos); con la LGTAIP de 2015 estas obligaciones comunes se amplían de manera considerable, para publicar diversa información sobre los procedimientos de licitación pública y de invitación restringida (como la convocatoria, invitación, nombre los participantes, de los adjudicados, los dictámenes, el fallo, entre otros aspectos relacionados incluso con la ejecución del contrato), así como de la adjudicación directa. Cabe aclarar que esta información en la actualidad se difunde en la Plataforma Nacional de Transparencia.

La Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) inició operaciones en 2016, con la pretensión de reemplazar a los 32 portales locales y el federal de acceso a la información (Infomex), para facilitar la realización de solicitudes de información y consulta de datos públicos. Uno de los módulos de la plataforma es el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia a través del cual, los ciudadanos pueden realizar la consulta de la información pública de los sujetos obligados, entre las que están las relativas a las contrataciones de obras, bienes y servicios.

- Regulación de datos abiertos

Asimismo, en este periodo se emitieron los fundamentos jurídicos clave de los datos abiertos:

- Con la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2015, se estableció legalmente el concepto de datos abiertos, se determinaron sus principales características y previó la obligación para los sujetos obligados de promover la generación, documentación y publicación de la información en Formatos Abiertos y Accesibles, facultando a los órganos garantes para promover la publicación de la información de Datos Abiertos y Accesibles, y

- el “Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos” (Decreto de datos abiertos), de febrero de 2015, que tiene por objeto regular la forma mediante la cual, los datos de carácter público, generados por las dependencias y entidades de la APF y por las empresas productivas del Estado, se pondrán a disposición de la población como datos abiertos, con el propósito de facilitar su acceso, uso, reutilización y redistribución para cualquier fin.

Adicionalmente, en junio de 2015 se publicó la Guía de Implementación de la Política de Datos Abiertos (Guía de datos abiertos), con el fin brindar herramientas para la implementación del ya citado Decreto.

- Desarrollo del Estándar de Contrataciones Abiertas

Como se expuso en el primer capítulo, en 2015 derivado de los trabajos de la OCP se creó el EDCA, contexto en el cual en julio del mismo año en México se conformó el Grupo Impulsor de la Alianza para las Contrataciones Abiertas para promover la adopción del EDCA, que llevó a cabo los trabajos para armonizar conceptualmente el EDCA con el marco jurídico de la APF que regula las contrataciones públicas; posteriormente, en enero de 2017 se publicó el “Acuerdo por el que se establece la obligación de incorporar a CompraNet, la información relativa a la planeación de las contrataciones y la ejecución de contratos que regula la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas” (Acuerdo de modificaciones CompraNet) (SFP, 2018, pág. 64).

Utilizando el modelo de publicación del EDCA, a fin de recabar la información de las distintas etapas de la contratación que requiere el modelo, se recolectaron datos de las etapas de Licitación, Adjudicación y Contratos del sistema CompraNet; y de los de datos de Planeación y Ejecución obtenidos del Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP) y del Módulo Integral de Programas y Proyectos de Inversión (MIPPI), logrando por primera vez interconectar los sistemas electrónicos que se utilizan en el procedimiento de contratación, precisando que sólo era para recabar datos, no para realizar las transacciones respectivas.

A partir de este momento, se inició una aceleración de estrategias de datos abiertos, entre las que destaca que el proyecto de construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAIM) se llevaría a cabo de acuerdo con el Estándar de Datos Abiertos para la Contratación Abierta de la Alianza para las Contrataciones Abiertas.

Para noviembre de 2017, se presentó de manera pública la primera versión del portal “Contrataciones Abiertas”, el cual difundió alguna información bajo el esquema del EDCA para las contrataciones realizadas a partir del 2017 de 71 instituciones públicas del Gobierno Federal relativa a todas las etapas del proceso de contratación (planeación, licitación, adjudicación, contratación y ejecución). En un segundo paquete de publicación (abril de 2018), se sumó la información de hasta 185 instituciones adicionales, sin considerar al IMSS, al ISSSTE, al Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A de C.V., y la Comisión Federal de Electricidad –CFE- (SFP, 2018, pág. 67).

- Compromisos con la sociedad civil en el marco de la AGA

En la misma tesitura, en el marco del Plan de Acción 2013-2015 de la Alianza para el Gobierno Abierto de México, se establecieron los compromisos denominados “Compras inteligentes” y “Compras abiertas”.

El primer compromiso tenía como propósito evaluar el desempeño de las dependencias y entidades en las compras públicas, para lo cual, en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, se diseñó y aplicó una encuesta dirigida a los actores con experiencia directa en las compras públicas.

Para dar cumplimiento a este compromiso, la SFP, en colaboración con Transparencia Mexicana, A.C., el IMCO y el CIDAC, diseñaron tres cuestionarios (uno dirigido a proveedores, otro dirigido a personas del servicio público adscritos a áreas de contratación y un último, dirigido a personas del servicio público en áreas de pago), así como el mecanismo de aplicación de los mismos. La implementación y el análisis de resultados concluyó en julio de 2015 (SFP, 2018, pág. 57).

A fin de mantener abierto un canal de comunicación constante con los contratistas y proveedores del Gobierno Federal que permitiera la detección oportuna de áreas de mejora, este ejercicio continuó llevándose a cabo de manera periódica por la SFP, con algunas modificaciones metodológicas respecto del mecanismo original, siendo 2018 el último periodo evaluado.

Derivado del compromiso de compras abiertas, en 2015 la SFP implementó diversas funcionalidades a CompraNet que consensuó con los representantes de las organizaciones de la sociedad civil a efecto de facilitar la difusión de información identificada como socialmente útil, en los siguientes temas: a) Programas Anuales de Adquisiciones y Obras Públicas; b) procedimientos de contratación; c) contratos, y d) Registro Único de Proveedores y Contratistas (SFP, 2018).

Instrumentos de política implementados: PNT, Sistema de POT, Decreto de datos abiertos, Guía de datos abiertos, Portal de Contrataciones Abiertas, compras inteligentes, compras abiertas y el Mecanismo de evaluación de los procedimientos de contratación y de pago desde la proveeduría.

Valor que aplican: transparencia, participación ciudadana, colaboración

3.2.2 Crisis institucional de la SFP

Por otro lado, no pasa desapercibido que la SFP, como encargada de la política de contrataciones públicas, en este periodo tuvo una de las más severas crisis que pusieron en riesgo su existencia, lo que redundó en la parálisis y falta de dirección de muchas de sus funciones, siendo la de contrataciones públicas una de las más afectadas. Con la emisión del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 2 de enero de 2013, se eliminaba a la SFP y se redistribuían sus atribuciones entre otras dependencias, para dar paso a la creación de la Contraloría General de la República, situación que no se concretó y que propició que la cabeza de la SFP estuviera acéfala hasta 2016, cuando se nombró como Titular de la SFP a Arely Gómez, en el marco de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, en el que se conservó a la SFP.

Lo anterior, detonó que de manera tardía se emprendieran acciones de mejora a diversos aspectos de la contratación pública, de los que ya eran evidentes sus decadencias desde tiempo atrás.

- Mejoras a CompraNet

En febrero de 2017, cuatro años después de iniciada la administración del Presidente Peña Nieto, se instaló el Grupo de Trabajo Plural en Compras Públicas (Grupo Plural), con el objetivo de ordenar y sistematizar la participación de los principales actores relevantes para que, con base en un trabajo colaborativo y de co-creación, se definieran acciones de mejora a CompraNet y el plan general para su implementación (SFP, 2018, pág. 69). Antes de ello, sólo hubo esfuerzos aislados por realizar mejoras a dicho sistema electrónico.

El grupo se conformó por organizaciones de la sociedad civil (Transparencia Mexicana, A.C., México Evalúa, A.C. y el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.), organizaciones del sector privado (Consejo Coordinador Empresarial, Confederación Patronal de la República Mexicana, Confederación de Cámaras Industriales, Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación y Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción), Órganos Constitucionales Autónomos (INAI, COFECE), instituciones de la APF (SFP y el Instituto Nacional del Emprendedor), y la OCDE, fungiendo como Secretario Técnico del Grupo (SFP, 2018, pág. 70), constituyendo un espacio para el diálogo y análisis sistematizado entre los actores especializados en la materia, de los sectores público, privado y social para mejorar el Sistema CompraNet.

Como resultado de los trabajos del Grupo de Plural se desarrolló un documento sobre la visión compartida del futuro de CompraNet, así como 34 recomendaciones para alcanzar esta visión que, junto con la hoja de ruta para su implementación, formaron el estudio denominado "*México. Rediseñando CompraNet de manera incluyente*", publicado por la OCDE en enero de 2018.

En el estudio en comento se identificaron como limitaciones en CompraNet: el plan anual de contrataciones no está conectado con otros sistemas electrónicos de información financiera; la información sobre las investigaciones de mercado realizadas por las dependencias y entidades no se encuentra en el sistema; en procedimientos de adjudicación directa e invitación a cuando menos tres personas, no se incluye en el sistema la información del procedimiento de contratación; las inconformidades no se gestionan a través de CompraNet. Adicionalmente, es común

que en CompraNet se carguen documentos en PDF escaneados, lo que dificulta extraer datos, de modo que la información macro para efectos de transparencia o rendición de cuentas es difícil de procesar (OCDE, 2018, pág. 25).

En la fase de implementación de la hoja de ruta acordada con la sociedad civil, la SFP dio al Grupo Plural una nueva función en la definición de los objetivos estratégicos para la reforma y rediseño de CompraNet, extendiendo una invitación a los miembros del Grupo Plural a fin de que hicieran comentarios, aportaciones y observaciones para la formulación colaborativa de las 34 recomendaciones incluidas en la Hoja de Ruta de CompraNet, así como de la declaratoria de visión, de modo que su función pasaría a asegurar resultados (OCDE, 2019, pág. 21).

No debe perderse de vista que este ejercicio de co-creación fue dirigido por la OCDE a solicitud de la SFP, en virtud del acuerdo que celebraron ambas partes, por el que la OCDE, como promotora de políticas que mejoren el bienestar económico y social, se comprometió a facilitar la discusión sobre CompraNet mediante la coordinación del Grupo Plural, así como para realizar un reporte de seguimiento de las recomendaciones establecidas en Estudio sobre CompraNet. Dicho acuerdo concluyó su vigencia en 2019 y, en consecuencia, también su función como facilitador para la realización de este tipo de acciones de co-creación.

Así, los resultados de este ejercicio de colaboración culminaron en enero 2019 con la presentación por parte de la OCDE del “Informe de Seguimiento sobre la Reforma de CompraNet en México: Mejorando el Sistema Electrónico de Contratación Pública de Manera Incluyente”, que aborda la implementación de sólo 14 de las 34 recomendaciones de corto plazo incluidas en la Hoja de Ruta del primer estudio sobre CompraNet, por lo que la OCDE (OCDE, 2019-2) recalcó la importancia de que la nueva administración del Presidente López Obrador continuara el esfuerzo por lograr una implementación exitosa de las recomendaciones de mediano y largo plazos.

No obstante lo anterior, es de señalar que no hay evidencia de que la actual administración haya continuado con la implementación de las recomendaciones de mediano y largo plazo, ni con ejercicios de colaboración relacionados con las reformas

al sistema electrónico de contrataciones públicas, considerando que entre sus propuestas anunciadas está la desarrollar un nuevo sistema en la materia.

En ese sentido, si bien en las actividades para realizar el diagnóstico y emitir las recomendaciones sobre el sistema CompraNet, el ejercicio de colaboración tuvo buenos resultados, el hecho es que al tratarse de recomendaciones no vinculatorias y de un mecanismo temporal que no alcanzó ningún grado de institucionalización, el fin último que era mejorar el sistema electrónico de contrataciones no se cumplió.

- Evolución y retos de la figura del testigo social

Es claro que el testigo social ha aportado beneficios a la contratación pública, no obstante, diversos análisis al respecto han denotado sus riesgos y áreas de oportunidad. Es el caso del estudio realizado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), como parte de una colaboración técnica entre la SFP y esa Agencia, sobre la evolución y retos de la figura del testigo social. Dicho estudio fue iniciado en 2018, ya casi al término de la administración del Presidente Peña Nieto, dejando poco tiempo de actuación para realizar las modificaciones de impacto que fortalecieran la figura del testigo social.

Antes de dicho estudio, que analizó la implementación de la figura en su integralidad, sólo había algunas recomendaciones de organismos internacionales o de auditorías internas. Mientras que las acciones más relevantes en la materia que salían de la cotidianeidad de la función, fueron el establecimiento de tarifas máximas por el pago de los honorarios del testigo social (2014) y la emisión de una convocatoria para ampliar el padrón de testigos sociales (2016).

Así, a la mitad de la Administración 2012-2018 sobresale el hecho de que se haya adoptado la visión de gobierno abierto en las contrataciones públicas, de modo que se dio continuidad a los instrumentos preexistentes bajo los valores de transparencia y participación ciudadana, pero sobre todo, en la dimensión de transparencia se desarrollaron acciones tendientes a difundir la información de todo el proceso de contratación pública en formato de datos abiertos. Adicionalmente, destacan acciones en la dimensión de colaboración, a través de las cuales organizaciones de la sociedad

civil en conjunto con los entes públicos llevaron a cabo acciones de política de contrataciones públicas, tales como el diseño de un mecanismo para evaluar a las dependencias y entidades contratantes desde la perspectiva de la proveeduría, así como la realización de un diagnóstico y hoja de ruta para mejorar CompraNet.

Por otro lado, respecto al periodo aludido, debe señalarse que los mecanismos preexistentes de transparencia y participación ciudadana que ya habían tenido su tiempo de implementación, del que se podían denotar áreas de mejora, que no fueron atendidas de manera oportuna por esa Administración sino hasta que detonó una crisis de confianza ciudadana en el gobierno, que buscó solucionarse de muchas formas, como con la adopción de la agenda de Gobierno Abierto y la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, en los que debían estar consideradas las contrataciones públicas como uno de los principales campos propicios para la corrupción, que de atenderse de manera correcta, sería esencial para recuperar la confianza ciudadana.

Entre otros instrumentos, el que presentaba evidentes áreas de mejora, era el caso de CompraNet que, además de no tener información sobre todas las etapas de la contratación, la misma era de mala calidad, como consecuencia de errores de captura por parte de los servidores públicos, a lo que se sumaba la carga de información en el sistema de obligaciones de transparencia que exigía la ley de transparencia, generando duplicidad de fuentes de información, que dejaron en evidencia los errores de los datos registrados en ambos sistemas, pues como lo muestra un trabajo realizado por una organización de la sociedad civil, denominado “Todos los contratos” (PODER, 2019), la información difundida en CompraNet y en Portal de Obligaciones de Transparencia presentan malas prácticas, como contratos con importe cero o sin proveedores, cambio constante en los campos de los datos y títulos que no explican qué se compró, que no ayudan a la transparencia y rendición de cuentas en la contratación pública en México. No obstante, el interés por mejorar CompraNet tuvo lugar hasta 2015, con la creación del Grupo Impulsor de la Alianza para las Contrataciones Abiertas para promover la adopción del EDCA, así como del Grupo de Trabajo Plural en Compras Públicas, para definir acciones de mejora a CompraNet.

El ejemplo de CompraNet, es sólo uno de los instrumentos de la política de contrataciones públicas que entonces estaba a cargo de la SFP, cuya evolución quedó paralizada durante los primeros tres años de la Administración del Presidente Peña Nieto por la pretensión de la desaparición de esa dependencia.

Instrumentos de política implementados: Grupo plural
Valor que aplican: colaboración

3.3 Las contrataciones públicas durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018 a 2021)

3.3.1 La erradicación de la corrupción como eje central

En agosto de 2018 el Presidente de la República electo anunciaba que durante su gobierno se realizarían compras nacionales consolidadas de medicamentos para eliminar la corrupción, abatir el precio en el que se compran y liberar recursos económicos para garantizar medicina gratuita para la población (Mares, 2018). Ello en congruencia con la principal promesa de su campaña para presidente, consistente en “erradicar la corrupción”, misma que lo llevó a ganar las elecciones.

En ese sentido, desde la SHCP, planteaban un nuevo esquema en el que la Oficialía Mayor de esa dependencia centralizara las compras de todos los bienes del Gobierno federal, la Subsecretaría de Egresos autorizara el gasto, las dependencias y entidades compradoras seleccionaran sus compras en una plataforma digital tipo Amazon y los pagos pasaran por la Tesorería de la Federación (Flores, 2018), siendo la automatización del ciclo de contratación una forma más transparente de llevar a cabo los procedimientos.

En 2019 la Oficialía Mayor de la SHCP presentó su Estrategia Integral del nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas, en la que, además de los dos aspectos antes mencionados, consideraba la implementación de otras cinco acciones: fortalecer la planeación de la contratación; impulsar a Mipymes, cooperativas y empresas con responsabilidad social; coordinar a las unidades contratantes;

gestionar un cambio de cultura en los servidores públicos que intervienen en las contrataciones públicas, y generar un marco normativo flexible.

Bajo ese panorama, es posible observar que los instrumentos que a la fecha se han impulsado o se encuentran en proceso de desarrollo o modificación, son los siguientes:

- Nuevo sistema electrónico de contrataciones

En 2019 el Gobierno actual anunció la pretensión de desarrollar una plataforma digital de contrataciones públicas en sustitución de CompraNet, misma que podría desarrollarse en tres o cuatro años y en ella se asentaría cualquier contratación desde el momento de su planeación, transparentando qué proveedores y funcionarios participan; sus declaraciones patrimoniales, sueldos y nivel de responsabilidad de servidores públicos y si las empresas contratadas han tenido incumplimientos, se les han rescindido contratos o tienen demandas por pagos indebidos. A diferencia de CompraNet, se espera que el nuevo sistema sea completamente transaccional, para lo cual tendrá registros electrónicos de cada acción y firmas digitales (Albarrán, 2019).

Como parte de tal propósito, en julio de 2019 se incorporó como un módulo de CompraNet la aplicación denominada Tienda Digital del Gobierno Federal (SHCP, 2019), a través de la cual se llevan a cabo los procedimientos de contratación mediante el uso de catálogos electrónicos que contengan los bienes o servicios objeto de un contrato marco.

Posteriormente, en 2020 se desarrolló un nuevo módulo en CompraNet, a través del cual se pretende que se generen y formalicen los diferentes instrumentos jurídicos que derivan de los procedimientos de contratación pública de manera totalmente electrónica, evitando así que dicho trámite se realice de manera presencial entre proveedores y servidores públicos, minimizando costos de traslado y hospedaje, así como gastos en papelería y mensajería, entre otros (Presidencia de la República, 2020).

Por lo que hace a los datos abiertos, es de señalar que en el primer año de gobierno de la actual administración, la preexistente plataforma de contrataciones abiertas dejó de actualizarse por un largo periodo. Para enero de 2021, los datos abiertos que se difunden en el portal se encuentran actualizados, salvo por las transacciones realizadas por el IMSS, que se encuentran actualizadas al 16 de octubre de 2018.

Por lo que hace a los instrumentos que apliquen el valor de la transparencia, si bien la actual administración pretende desarrollar un nuevo sistema transaccional de contrataciones públicas que además, se desarrolle utilizando software de código abierto para reducir los costos que genera el licenciamiento y mantenimiento de CompraNet, de realizarse en el plazo propuesto, sería la mejor forma para abonar a la transparencia y a los datos abiertos en contrataciones públicas. No obstante, es de advertirse que no se están considerando las recomendaciones que derivaron del Grupo Plural para mejorar CompraNet – constatado al cierre de 2020-, mismas que de acuerdo con el estudio presentado por la OCDE para ese propósito, podrían aplicarse al sistema electrónico actual o a uno distinto, de modo que esta medida es muestra de la determinación por no continuar con las estrategias implementadas por la administración anterior, y también del desprecio por el trabajo realizado por la sociedad civil.

3.3.2 Ineficiencia en las consolidaciones genera desabasto de medicamentos

Ya se explicaba en el apartado anterior que la centralización de la contratación era la forma en que el actual gobierno pretendía combatir la corrupción en las contrataciones públicas. En ese sentido, fue una de sus actividades prioritarias iniciar con la consolidación de uno de los rubros más significativos para las compras públicas, el de medicamentos y otros insumos para la salud.

Al respecto, es de señalar que las condiciones actuales del sistema de contrataciones públicas no son alentadoras. El sector salud -incluso antes del inicio de la pandemia que vivimos- ha evidenciado la ineficiencia en los procedimientos de contratación consolidados. En aras de combatir la corrupción y buscar ahorros, “justo en el preámbulo de la crisis sanitaria del Covid19 en México, el gobierno de Andrés Manuel

López Obrador desmontó la cadena de abastecimiento de medicamentos e insumos terapéuticos del sector salud que se había desarrollado en las últimas décadas, para ensayar un nuevo modelo basado en la regionalización”, produciendo consecuencias graves en la actual crisis sanitaria, en la que los médicos no sólo tienen que lidiar con la escasez de medicamentos y equipos de protección para atender a pacientes con COVID-19, sino también con la “criminalización” por denunciar el desabasto y el reclamo de los pacientes que los culpan por la escasez (Rodríguez, Esteban David de Quinto Elemento Lab, 2020).

Hasta noviembre de 2018, la cadena de abasto de medicamentos e insumos terapéuticos estaba formada de cuatro piezas: la CCNPMIS, la Compra Consolidada federal, la infraestructura de almacenamiento y distribución, y los fabricantes (laboratorios). El 5% de los medicamentos que compraba el gobierno eran de patente y el 95% genéricos. El precio de los primeros se negociaba cada año, a través de la CCNPMIS, directamente con los laboratorios que, como titulares de esas patentes, los fabrican en exclusiva (Rodríguez, Esteban David de Quinto Elemento Lab, 2020).

Con la nueva administración la CCNPMIS dejó de funcionar. El 30 de noviembre de 2018, último día de su gestión, el expresidente Peña Nieto emitió un decreto, a pedido del gobierno entrante, que creó una “Unidad de Administración y Finanzas” en cada dependencia y la equivalente en las entidades, bajo la coordinación de la SHCP “a través de su Oficialía Mayor”, a la que facultó para “fungir como área consolidadora de los procedimientos de compra” (Rodríguez, Esteban David de Quinto Elemento Lab, 2020), de modo que sería esta última instancia la que encabezaría las reuniones con los representantes de la industria farmacéutica para las nuevas negociaciones y procedimientos de contratación consolidados.

Cabe señalar que fue hasta noviembre de 2019 cuando se emitieron los “Lineamientos para coordinar y llevar a cabo los procedimientos de contratación para consolidar la adquisición o arrendamiento de bienes muebles o la prestación de servicios de cualquier naturaleza” (SHCP, Lineamientos para coordinar y llevar a cabo los procedimientos de contratación para consolidar la adquisición o arrendamiento de bienes muebles o la prestación de servicios de cualquier naturaleza., 2019), sin que

en los mismos se refiera a alguna actividad relacionada con la negociación de precios de productos patentados o se desarrolle algún mecanismo de acercamiento temprano al mercado o de solicitudes de información a la industria, que al menos garantizarán recabar de forma eficiente la misma información sobre las condiciones imperantes en el mercado.

De modo que, por lo que hace a la negociación de precios de medicamentos de patente, se aprecia un retroceso en la regulación y, por lo tanto, en la transparencia del desarrollo de este tipo de actividades que año con año se siguen realizando.

En términos de eficiencia de los procedimientos de contratación, conforme a estudio realizado en 2017 sobre políticas de salud y compras consolidadas de medicamentos (Martínez Moreno, Ferreyra López, & Cano García), de 2013 a 2016 las contrataciones consolidadas registraban un promedio de 18% de claves desiertas, licitando en promedio 904 claves. Bajo este mismo indicador, en los procedimientos de contratación consolidados realizados en 2019, “de las 3,090 claves que licitó el gobierno federal en el procedimiento de la compra consolidada de medicamentos e insumos de la salud para cubrir la demanda del segundo semestre de este año, 1,923 se declararon desiertas. De éstas, 655 son de fármacos y 1,268 de material de curación” (Vega, 2019), es decir, resultaron desiertas el 62%.

De lo anterior, puede apreciarse que para el 2019 se duplicaron las claves a licitar, en gran medida porque de acuerdo con lo manifestado por la Secretaría de Salud, fue el primer año en que se sumaron a la consolidación las entidades federativas. Sin embargo, el porcentaje de claves desiertas se triplicó, lo que evidente genera retrasos en la contratación y, por lo tanto, en el suministro, derivando en quejas de los derechohabientes por desabasto de medicamentos.

Lo anterior sólo fue el inicio del problema, a ello le siguió el veto a las distribuidoras y Grupo Pisa, propiciando que se magnificara el problema de logística para la distribución; el acuerdo entre la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y el Insabi, mediante el cual, el organismo internacional se encargará de las compras consolidadas de medicamentos para el periodo 2021-2024, por lo que el gobierno mexicano pagaría 6,800 millones de dólares; la designación de

la paraestatal Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México (Birmex) para que realice la distribución de medicamentos en todo el país –institución que se ha argumentado, no cuenta con capacidad ni la logística necesaria para llevar a cabo la tarea que se le ha asignado-. El problema de desabasto de medicamentos, principalmente los oncológicos, ha llevado a que los pacientes busquen ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la protección de su derecho de salud para que se les proporcionen los medicamentos necesarios (Badillo, Ineptitud del gobierno genera desabasto de medicamentos, 2021).

3.3.3 Pandemia del SARS-COV2

En el periodo de transición gubernamental se anunciaron 50 medidas para combatir la corrupción, entre las que estaban contar con un gobierno transparente, para lo cual, además de las contrataciones consolidadas, se señaló que las compras y los contratos de obras públicas se realizarían mediante convocatoria, con observación ciudadana y de la oficina de transparencia de la Organización para las Naciones Unidas (Redacción, 2018).

No obstante, la pandemia mundial del virus SARS-COV2 ha llevado a tomar diversas medidas extraordinarias para contener su propagación y sus efectos económicos a nivel mundial, dando motivo en algunos gobiernos para restar transparencia a los procedimientos de contratación. “Antes de que la pandemia de coronavirus exigiera de los sistemas de contrataciones hasta sus límites, muchos especialistas en la materia ya creían que la contratación pública necesitaba profundos cambios desde hacía tiempo. La pugna caótica que se produjo en los últimos meses para conseguir equipos de protección efectivos para los trabajadores de la salud y pruebas de detección para los pacientes ha dejado de manifiesto frente a todos nosotros algo que esos especialistas ya sabían: que la contratación pública necesita una reforma urgente” (OCP, 2020).

En México, tratándose de contrataciones públicas, la presente administración tiene la pretensión de llevar a cabo un conjunto de reformas a la LAASSP y a la LOPSRM, que se analizaron en julio de 2020 en la Cámara de Diputados bajo el esquema de

parlamento abierto – a abril de 2021 no se habían aprobado-, de las que expertos en la materia en foros de discusión, han señalado que no son suficientes para la magnitud del reto que enfrenta el sistema de contrataciones públicas, dejando de considerar diversas propuestas que en la materia formularon organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, trascienden las reformas de agosto de 2020 a la LAASSP para que la adquisición de material quirúrgico, medicamentos, entre otros bienes y servicios del sector salud, sea llevada a cabo mediante adjudicaciones directas. Ante la crisis actual pareciera necesario obviar la licitación pública, sin ser trascendente si se adjudica la oferta con el mejor precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Aun cuando la ley exige que se difundan las propuestas regulatorias, es claro que las peticiones ciudadanas no necesariamente serán tenidas en cuenta, como en el caso de las referidas reformas a la LAASSP, sobre las que hubo un posicionamiento público de los Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Anticorrupción Nacional y locales, en el que se manifestaban en contra de la reforma que permite al gobierno comprar a través de un solo intermediario medicamentos, insumos y equipo médico, sin cumplir controles previstos en la ley (Comité de Participación Ciudadana , 2020).

Las adjudicaciones directas fueron el procedimiento por excelencia utilizado en la administración Enrique Peña Nieto, pero la tendencia en el actual gobierno no ha cambiado, por el contrario, parece ir en aumento:

- De acuerdo a la Comisión Federal de Competencia Económica (2018, pág. 8), en 2017 se adjudicaron más de 228 mil contratos públicos, con un valor superior a los 585 mil millones de pesos. 78% de los contratos se otorgó por medio de una adjudicación directa, 10% por medio de una invitación a cuando menos tres personas, y solo 12% por medio de una licitación pública;
- Con corte al 5 de mayo de 2020, “la base de datos de CompraNet registra 50,447 contratos por parte de la Administración Pública Federal durante 2020. De estos, el 77.2% han sido entregados por vía de la adjudicación directa, 16.5% por

licitación pública y 6.3% mediante invitaciones restringidas. Esta proporción de adjudicaciones directas es la tercera observación más alta de toda la década, sólo por debajo de 2017 y 2019, que fue el año con más contratos entregados por esta vía, con 78.1%” (Núñez, 2020). Una parte de las adjudicaciones directas se encuentra en las instituciones que actualmente tienen una situación jurídica que les permite utilizar esta figura con mayor flexibilidad para poder adquirir material y equipamiento necesario para la atención del coronavirus. Pero, al restar los contratos de estas instituciones, destaca que el porcentaje de adjudicaciones directas es incluso superior, llegando a 82.5%.

A lo anterior, se suman las evidencias que indican que el actual gobierno es cada vez menos transparente y que pretende emprender acciones para desaparecer al órgano garante del derecho de acceso a la información (Lizárraga, 2020) (Ortega, 2019) (Daen & Aguirre, 2021):

- En 2019, respecto a 2018, hubo un aumento del 64% de los recursos de revisión ante el INAI presentados por los ciudadanos contra las autoridades que se han negado a entregarles información.
- Desde la campaña y durante el periodo de transición, el presidente acusó que el INAI forma parte de una "burocracia dorada", que sus comisionados ganan mucho y que la institución recibía bastantes recursos sin que hubiera contribuido a combatir la corrupción.
- El gobierno no ha dado a conocer cómo empleó los 150 millones de pesos del Fondo de Transición. En actos públicos, López Obrador dijo que serían destinados para pagar a quienes realizan el Censo del Bienestar y para otros proyectos. Al respecto, el INAI ordenó a Banjercito y a la SHCP dar a conocer la información.
- En relación con la cancelación del NAIM, el INAI ordenó recientemente a la Oficina de la Presidencia dar a conocer los documentos que sustenten la falta de elementos para denunciar posibles actos de corrupción en torno a la construcción del NAIM.
- Se clasificaron como reservados o confidenciales proyectos clave relacionados con contrataciones públicas, tales como documentos sobre el

Tren Maya, contratos para la compra de vacunas, y la información sobre la construcción del aeropuerto de Santa Lucía.

3.3.4 Enfrentamiento con el sector privado y con las OSC

Es de advertir la resistencia de este gobierno a colaborar con organizaciones de la sociedad civil (OSC), como puede deducirse de las siguientes acciones de gobierno (Badillo, 2020):

- Bajo el argumento de que se trabajará directamente con los beneficiarios, sin intermediarios, el 14 de febrero de 2019 el Presidente López Obrador giró a los miembros de su Gabinete la Circular 1, en la que él ordenó ‘no trasferir recursos del presupuesto a ninguna organización de la sociedad civil’ con el objetivo de ‘terminar en definitiva con la intermediación que ha originado discrecionalidad, opacidad y corrupción’.
- Se agregó como nueva causal de revocación de la autorización a las OSC para expedir recibos deducibles, el hecho de que cuando el o los representantes legales, socios o asociados o cualquier integrante del Consejo Directivo o de Administración de una organización civil a la que le haya sido revocada su autorización dentro de los últimos cinco años, formen parte (de cualquier forma) de las organizaciones civiles y fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles durante la vigencia de la misma.
- Se propusieron modificaciones legales para que, en caso de que las donatarias autorizadas obtengan la mayor parte de sus ingresos del ejercicio fiscal (más del 50%) de actividades no relacionadas con su objeto social, perderán su autorización, a efecto de evitar que estas entidades realicen actividades tendientes a obtener un lucro.

En ese mismo sentido, el Presidente López Obrador ha criticado fuertemente el papel que han desempeñado los testigos sociales, acusando que ha habido simulación y que, en algunos casos, han sido “alcahuetes” para legitimar contratos leoninos, visión bajo la cual se inició la revisión de la figura. El titular del Ejecutivo aseguró que los testigos sociales se les paga y cobran, “es una especie de soborno, lo digo con todo

respeto, no quiero generalizar, pero ya es tiempo de hablar con claridad de las cosas” (Stephens, 2019).

Así, por lo que hace a las figuras de participación ciudadana en las contrataciones públicas, puede apreciarse que las mismas tienden a desaparecer y, en el mejor de los casos, transformarse, como se expone a continuación.

- Modificación o eliminación de las figuras de participación

En un principio el gobierno del presidente López Obrador pretendía desaparecer la figura del testigo social, no obstante en la iniciativa de reformas a la LAASSP y la LOPSRM discutida en la Cámara de Diputados en 2020 se propuso rescatarla bajo la denominación de observadores ciudadanos, que esencialmente harían las mismas funciones del testigo social pero sin recibir remuneración, lo que atiende una de las principales críticas hacía esta figura, por generar excesivos gastos que se sumaban a los costos que genera la realización de un procedimiento de contratación.

Asimismo, en el referido proyecto de reformas, ya también está la pretensión de suprimir de la LAASSP la figura de las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento, que han fungido desde 1972 como un órgano consultivo entre proveedores y Gobierno Federal, con el objetivo de mejorar la comunicación con la industria nacional y que han estado en el régimen de las compras públicas desde 1985.

De acuerdo con estudios de la OCDE (2015-1, pág. 91), para el caso de la CFE, la Comisión Consultiva Mixta se percibía generalmente como un instrumento útil porque ayudaba a promover la transparencia y el diálogo con el sector privado, además de ser un canal importante para realizar investigaciones de mercado. Sin embargo, las actividades de la Comisión planteaban una serie de preocupaciones en relación con la manipulación de licitaciones, por ejemplo, el uso de la información sobre procedimientos de contratación y los estudios de mercado, que puede facilitar la organización para fijar precios y otras prácticas colusorias. De tal forma que si bien es necesario realizar ajustes a la figura, que no es conveniente cerrar los canales de comunicación.

También es el caso de la desaparición de la CCNPMIS, a partir del momento en que comenzó a funcionar el nuevo esquema de contratación consolidada de medicamentos a cargo de la SHCP, respecto de lo cual, como se señaló con anterioridad, a la fecha no hay previsiones jurídicas que regulen la forma en que se llevan a cabo las negociaciones al respecto, restando transparencia a los procesos y dejando en estado de vulnerabilidad a los proveedores interesados en participar en las contrataciones públicas.

Y respecto al enfrentamiento con el sector privado, está el veto a diversos proveedores de la industria farmacéutica que se señaló en el apartado anterior, bajo el argumento de que determinadas empresas constituían un monopolio de la distribución de medicamentos, sin que existiera evidencia de alguna irregularidad cometida por estos proveedores, el Presidente instruyó a que de conformidad con la legalidad de la materia, se le impidiera la participación en licitaciones o adjudicaciones directas a dichas empresas “hasta que sepamos a ciencia cierta si no hubo en estas operaciones, corrupción y tráfico de influencias” (Badillo, 2021).

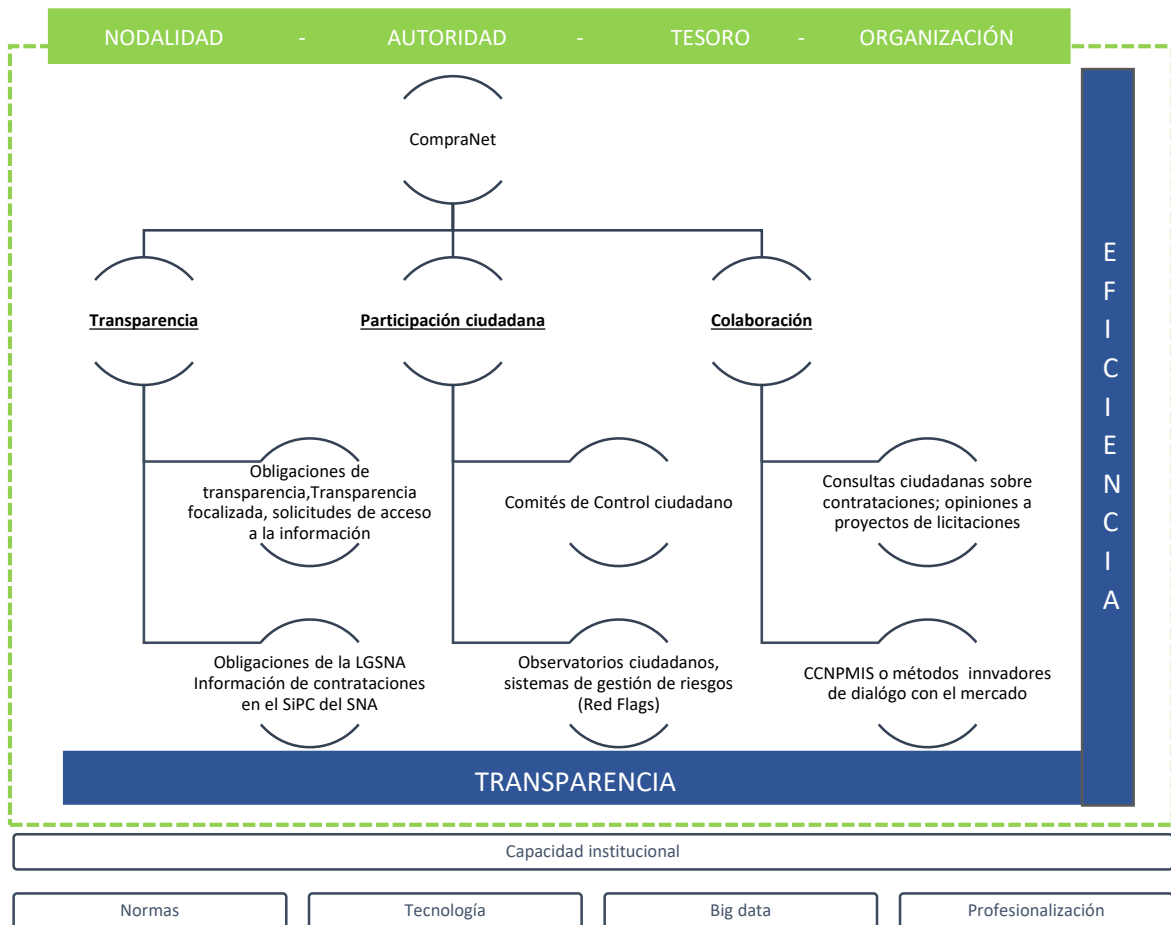
Teniendo en cuenta el análisis comparativo antes realizado, en el siguiente capítulo se enfatizará en qué instrumentos de la política de contrataciones públicas en los que se han aplicado los valores de transparencia, participación ciudadana o colaboración tendrían que conservarse, retomarse –en los casos en que se aplicaron temporalmente- o fortalecerse, para ser implementados como parte de la política de contrataciones públicas bajo un modelo de gobierno abierto.

Capítulo IV

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA IMPLEMENTAR LOS VALORES DE GOBIERNO ABIERTO EN LA POLÍTICA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Para explicar qué instrumentos bajo los valores de gobierno abierto pueden fortalecer la política de contrataciones públicas, el presente capítulo se divide en dos grandes apartados, que analizan los instrumentos de la política de contrataciones a partir de diversas consideraciones que se ven reflejadas en la ilustración 5:

Ilustración 5. Propuesta de instrumentos de contratación pública bajo valores de gobierno abierto



Fuente: elaboración propia con base en la información del apartado 4.1.

Así, conforme al esquema anterior, en el primer apartado de este capítulo se presentan los instrumentos de contratación pública clasificados bajo los valores de transparencia, participación ciudadana y colaboración que serían idóneos para lograr que se cumpla con los principios esenciales de la contratación pública: la eficiencia y la transparencia, poniendo como instrumento central o superior a CompraNet, por ser un instrumento a través del cual se realizan las contrataciones, lo que le da la posibilidad de aportar la información para transparentarla, y a partir de la cual se pueden derivar iniciativas de participación ciudadana y colaboración. Posteriormente, dichos instrumentos de contrataciones públicas se categorizan en función de los recursos con que debe contar toda política pública - nodalidad, autoridad, tesoro y organización-, de modo que se dé preferencia a aquellos instrumentos que contribuyan a la generación de los recursos necesarios para implementar la política de contrataciones públicas.

En el segundo apartado, conforme al MGA propuesto por Martínez Puón, para la implementación de un esquema de gobierno abierto se requiere de contar con capacidad institucional (referida a la normatividad; uso intensivo de tecnologías de la información y comunicaciones –datos abiertos–; la gestión de la información -big data y minería de datos-; la profesionalización de los recursos humanos, y la capacidad organizacional), por lo que se expone el estado que guarda la capacidad institucional en torno al sistema de contrataciones públicas de la APF mexicana.

Para efectos de identificar lo anterior, se considera de manera primordial la más reciente “Evaluación del sistema de compras y contrataciones públicas de México” realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo utilizando la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas (MAPS, por sus siglas en inglés) de la OCDE, de la que se desprende como conclusión general que “el Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México (SCCP), a nivel de su Gobierno Federal y principales entidades autónomas, tiene un diseño y operación medianamente avanzados en comparación a las mejores prácticas internacionales (BID, 2018, pág. 5).

4.1 Instrumentos necesarios para fortalecer la política de contratación pública

Partiendo de que los instrumentos son los medios a través de los cuales los gobiernos aspiran a modificar el *status quo* que, en algún sentido, está generando malestar, los gobernantes disponen de un diverso menú de herramientas para tal propósito, de modo que su correcta elección y aplicación depende de las propiedades y particularidades de cada problema público que se quiere mitigar, por lo que es importante que las instituciones tengan la capacidad para imaginarlas, producirlas, gestionarlas ejecutarlas y combinarlas (Villarreal Cantú, 2019, pág. 22 y 29).

Anteriormente se ha expuesto la evolución que han tenido los instrumentos de la política de contrataciones públicas en la APF mexicana acorde al contexto en que se desarrollaron o para resolver alguna problemática en particular, clasificándolos por su uso o aplicación en los tres principales valores de gobierno abierto –transparencia, participación ciudadana y colaboración-, de modo que ahora es pertinente identificar los instrumentos clave para la política de contratación pública que pueden ser implementados bajo la visión de gobierno abierto, teniendo en cuenta que el gobierno abierto puede constituir un medio para fortalecer esta política.

Lo anterior, considerando que la distinción entre fines y medios del gobierno abierto que, bajo la visión de políticas públicas, se traduce en políticas para el gobierno abierto y políticas públicas abiertas. En la primera modalidad el gobierno abierto es el fin a lograr, en tanto que busca desarrollar de forma sustantiva alguno de sus valores, y tiene que ver con los instrumentos o políticas públicas que articulan los valores de gobierno abierto y buscan transformar las instituciones de gobierno en su conjunto. Mientras que, en la segunda modalidad, el gobierno abierto y sus valores se constituyen en un medio cuyos principios orientan el desarrollo y/o diseño de las políticas públicas, de modo que los instrumentos y políticas públicas son formuladas, diseñadas, implementadas y/o evaluadas usando los principios del gobierno abierto (Cruz-Rubio, 2014).

Con esta visión de instrumentos diseñados e implementados usando principios de gobierno abierto, conviene retomar una de las clasificaciones de instrumentos de políticas públicas expuestas en el apartado 1.2.3 del presente estudio, la propuesta de Hood (2019, págs. 39-40) para analizar al gobierno como una caja de herramientas, haciendo una primera

distinción de ellas en dos conjuntos: detectores y efectores, como una forma de controlar a la sociedad; los primeros son todos los instrumentos que el gobierno utiliza para recabar información, y los segundos son todas las herramientas que puede utilizar para impactar en el mundo exterior. Un segundo conjunto de distinciones se basa en los recursos básicos que posee un gobierno por el solo hecho de serlo y que se refieren a la nodalidad, autoridad, tesoro y organización (esquema NATO).

Los instrumentos de nodalidad denotan la propiedad de estar en el centro de una red de información o social, los gobiernos son típicamente “nodales”; el tesoro se refiere a la posesión de una reserva de dineros o bienes intercambiables; autoridad, que denota la posesión del poder legal, que implica el poder de demandar, prohibir, autorizar, adjudicar, y organización, que denota una reserva de personas con cualquier habilidad que puedan tener materiales y equipos, y cada una de estas cuatro propiedades puede utilizarse como la base para herramientas tanto para detectar como para efectuar (Hood, 2019, pág. 43 y 44).

Así, en el intento de fortalecer la política de contratación pública, se considera que la selección de los instrumentos tendría que considerar lo siguiente:

En primera instancia, la aplicación de los valores de gobierno abierto para asegurar que haya una coherencia horizontal en su uso (Olivé & Sorroza, 2006, pág. 22), de modo que unos instrumentos se apoyen en otros para minimizar las incongruencias de los objetivos tradicionalmente en conflicto –eficiencia y transparencia–, como lo advierte Cerrillo i Martínez (2016, pág. 2) al señalar que la apertura de la contratación se refiere a “fortalecer la transparencia de los procedimientos de licitación para facilitar la participación y la colaboración ciudadana en la prevención y la lucha contra la corrupción en la contratación pública y, en última instancia, en la eficacia y eficiencia de las administraciones públicas”.

En segundo lugar, que los instrumentos seleccionados cubran los cuatro recursos básicos de la caja de herramientas del gobierno, mediante la transformación o la profundización en el uso de normas y sistemas para la generación y gestión de la información, para tomar decisiones y ejercer la autoridad, para obtener y gestionar recursos, o para articular o aprovechar nuevas capacidades al nivel organizativo (Cruz-Rubio, 2014).

En la tabla 7 se muestran los instrumentos de la política de contratación pública clasificados por el valor de gobierno abierto que aplican conforme se expuso en el capítulo 3, así como por el tipo recurso gubernamental que contribuyen a generar conforme al esquema NATO, clasificación que se explica a lo largo de este apartado.

Tabla 7. Instrumentos de contratación pública por el tipo de recurso gubernamental utilizado, bajo los principios de gobierno abierto.

| Recurso/Objetivo | Transparencia | Participación Ciudadana | Colaboración |
|---------------------|--|--|--|
| NODALIDAD | <ul style="list-style-type: none"> POT, solicitudes de acceso a la información y recursos de revisión. Acuerdo EDCA y Portal de Contrataciones Abiertas Sistema electrónico CompraNet Plataforma Nacional de Transparencia | <ul style="list-style-type: none"> CCNPMIS Comisiones consultivas mixtas Mecanismo de evaluación de proveedores | <ul style="list-style-type: none"> Compras inteligentes |
| AUTORIDAD | <ul style="list-style-type: none"> Sistema electrónico CompraNet LAASSP, LOPSRM y LOAPF: facultades normativas, de política y control. | | |
| TESORO | <ul style="list-style-type: none"> CompraNet y su vinculación con SICOP y MIPPI | | |
| ORGANIZACIÓN | <ul style="list-style-type: none"> CompraNet | <ul style="list-style-type: none"> Testigo social | <ul style="list-style-type: none"> Compras abiertas Grupo Plural |

Fuente: elaboración propia con base en la información presentada en el capítulo 4.

4.1.1 Instrumentos de nodalidad

Como instrumentos recolectores de información, se tiene principalmente a CompraNet, que es el medio a través del cual el gobierno interactúa con los licitantes, proveedores y contratistas para obtener información como: actividad y capacidad técnica, económica y financiera de las personas físicas y morales que pretendan celebrar o celebren contratos con el gobierno; las propuestas técnicas y económicas presentadas en los procedimientos de contratación, y las inconformidades que se promuevan contra los procedimientos de contratación. Esta información, sumada a la que aportan los entes públicos en su calidad de compradores, se convierte en un insumo de apoyo a la definición de la política de

contratación pública, como lo prevén las propias leyes de la materia (artículos 56 de la LAASSP y 74 de la LOPSRM).

Por otro lado, la difusión de la información procesada se realiza a través del mismo CompraNet, así como de otros instrumentos, como la Plataforma Nacional de Transparencia/POT y el Portal de Contrataciones Abiertas.

Así, CompraNet además de cumplir con el propósito de hacer más eficientes y competitivos los procedimientos de contratación, tiene un alto potencial para ser la principal fuente de transparencia de información sobre contrataciones públicas. En ese sentido, bajo la lógica instrumental, CompraNet fue concebido como un instrumento técnico para el desarrollo de los procedimientos de contratación pero, además, se convirtió en un repositorio de información, como apoyo para la toma de decisiones y para la transparencia de los datos en la materia, entre otras, siendo por lo tanto, un instrumento neutral.

De igual forma, instrumentos por medio de los cuales el gobierno como comprador colabora con el mercado como interesado en ser proveedor, como la CCNPMIS y las comisiones consultivas mixtas, son cruciales para que el gobierno pueda allegarse de información sobre el funcionamiento del mercado para el diseño de la estrategia de contratación, de modo que también constituyen instrumentos de nodalidad.

Ahora bien, como se ha señalado, dichos instrumentos tienen la virtud de aportar información útil para el proceso de toma de decisiones, no obstante, particularmente para el caso de las comisiones mixtas de abastecimiento se ha advertido que también conllevan algunas desventajas, como el alto riesgo de colusión.

En ese sentido, es preciso que se reformulen los instrumentos de colaboración entre el gobierno en su rol de comprador y el mercado en su rol de proveedor, incorporando otros métodos de contratación orientados a mejorar las condiciones de información del gobierno para el diseño de las estrategias de contratación, particularmente en los sectores estratégicos vinculados a los servicios públicos, en los que la innovación y los mecanismos de regulación del mercado ameritan establecer contactos dinámicos con los proveedores de tales servicios.

Ejemplos de esos métodos de diálogo con los proveedores son: la licitación en dos etapas, la solicitud de propuestas con diálogo, la solicitud de propuestas con negociación consecutiva y la negociación competitiva, bajo las consideraciones particulares de cada caso, conforme lo prevé la Ley Modelo Contratación Pública de la CNUDMI, lo cual además es congruente con las recomendaciones que el BID ha formulado para América Latina y el Caribe (Benavides, M'Causland Sánchez, Flórez Salazar, & Roca, 2016, pág. 34), para que en algunos países se complete la regulación de la licitación en dos etapas, que se incorporen sistemas de diálogo competitivo para proyectos complejos, cuando ello sea conveniente, así como alternativas que permitan la participación de interesados y de la sociedad civil en la definición técnica de los proyectos, como los diálogos informales técnicos promovidos a partir de encuentros tempranos con las empresas especialistas, los foros y encuentros.

Asimismo, para estos recursos de información, es oportuno rescatar la propuesta de las organizaciones de la sociedad civil que plantearon en el proyecto de Ley General de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (México Evalúa, 2020, pág. 1), que consisten en la posibilidad de que los entes públicos promuevan ante las instancias de control interno la integración de Comités de Contraloría Social con el objetivo de que funjan como observadores en todas las etapas del procedimiento de contratación pública, y 2) de que el ente rector de las contrataciones públicas lleve a cabo consultas ciudadanas para la adquisición de bienes y servicios.

4.1.2 Instrumentos de autoridad

En el apartado 2.3 se hizo referencia la toma de conciencia del poder de compra, que refleja una visión en la que las contrataciones públicas constituyen una herramienta para el desarrollo económico, para apoyar a grupos vulnerables, para atender prioridades ambientales, para el desarrollo de la innovación, entre otros aspectos.

Se expuso también en el apartado 2.4, como el poder de compra es utilizado en el modelo de contratación centralizada para obtener mejores precios por volumen mediante la generación de economías de escala en el mercado, advirtiendo que este tipo modelos trae consigo desventajas a considerar al momento de su implementación, referidas al riesgo de

concentración del mercado y a la reducción de oportunidades de participación de las Mipymes. Incluso, este poder mal utilizado puede restringir la participación de determinados sectores del mercado y modificar la forma en que tradicionalmente opera el mismo, como ha sucedido recientemente en las contrataciones consolidadas de medicamentos que dejaron fuera a los proveedores que fungían como distribuidores de los medicamentos para contratar directamente con los fabricantes, llevando al mercado a reconfigurar su funcionamiento, produciendo ineficiencias en el suministro de este tipo de productos.

En ese sentido, es claro que la política de contrataciones públicas puede valerse de diversos instrumentos para demandar, prohibir, autorizar o adjudicar, para ejercer autoridad. No obstante, tales instrumentos no son materia de análisis, en virtud de que no constituyen en sí mismos instrumentos que apliquen los valores de transparencia, participación ciudadana o colaboración. Por el contrario, es justamente por el ejercicio del poder de compra del Estado y la cuantía de los recursos públicos que involucra, que se convierte en una importante área de riesgo a la que se tienen que aportar instrumentos bajo los principios de gobierno abierto.

Por otro lado, bajo esta clasificación, es posible nuevamente identificar a CompraNet, como la herramienta a partir de la cual se toman decisiones de contratación, y a partir de la cual se toma información para el diseño de la política de contratación pública.

Asimismo, dentro de esta categoría se encuentran todas las disposiciones normativas que confieren facultades a la instancia rectora de las contrataciones públicas, tales como la LAASSP, la LOPSRM, la LOAPF, entre otras.

No se omite señalar que la autoridad legal de la política de contrataciones públicas es detentada por la SHCP, a través de Oficialía Mayor.

4.1.3 Instrumentos del tesoro

Los instrumentos del tesoro son herramientas a partir de las cuales se gestiona o se da manejo a los recursos económicos que se disponen para las políticas públicas.

Por lo que hace a los recursos de que se dispone para cubrir los gastos de la política de contratación pública, éstos se utilizan para cubrir principalmente los sueldos de los servidores públicos que forman parte de las áreas a cargo de la política y para el pago de servicios asociados al licenciamiento que soporta CompraNet.

Respecto a sus recursos, como la asevera el BID (2018), en su momento la SFP y ahora la SHCP no debiera tener mayores restricciones financieras dada su categoría de Secretaría de Estado.

Adicionalmente, en materia de contrataciones públicas, pueden considerarse como herramientas bajo la categoría de tesoro, a los contratos marco, contrataciones consolidadas y ofertas subsecuentes. La política de contratación que determine el uso de estrategias de contratación de agregación de la demanda o de contratación por volumen como las señaladas, indudablemente está asociada a la gestión de recursos buscando la obtención de ahorros a fin de que los mismos puedan ser destinados a otros propósitos, mismas que no son materia de análisis.

En este tipo de instrumentos también puede situarse CompraNet, como la herramienta a través de la cual se ejecuta el procedimiento de contratación, está estrechamente vinculada con otras herramientas financieras como, por ejemplo, los sistemas de contabilidad y presupuesto, de programas y proyectos de inversión y de pago a proveedores. De modo que de la eficiencia del sistema electrónico de contrataciones públicas depende en gran medida la eficiencia en el ejercicio del gasto público y, por lo tanto, la capacidad del gobierno para manejar los recursos.

4.1.4 Instrumentos de organización

Es oportuno señalar que hasta 2018 la función rectora de la contratación pública se distribuía entre tres unidades administrativas de la SFP, que a su vez contaba con cerca de 100 servidores públicos dedicados a las funciones de rectoría de la contratación pública acotando que una parte está más dirigida a actividades de control de la legalidad – inconformidades, controversias y sanciones- que a la función de la política. A partir de 2019, los recursos en esta materia los ejerce la Oficialía Mayor de la SHCP, de la que no hay registros oficiales del personal dedicado a estas labores, ya que aún no se cuenta con una

estructura orgánica que agrupe a los servidores públicos por unidad administrativa, ni con manuales de organización y procedimientos actuales de los que se puedan identificar las actividades específicas que corresponde realizar a cada funcionario.

Adicionalmente, como herramientas de que dispone la organización para la implementación de la política es esencialmente CompraNet y los módulos que lo componen: Registro Único de Proveedores y Contratistas; Programas anuales de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas; Procedimientos de contratación; Contratos; Listado de proveedores y contratistas sancionados; Clasificador Único de Contrataciones Públicas (CUCoP); módulo de ofertas subsecuentes de descuento; Historial de cumplimiento, incidencias en el procedimiento de contratación y CompraNet-Im, y a partir de 2019, la Tienda Digital del Gobierno Federal y el módulo de formalización de instrumentos jurídicos.

Por otro lado, la organización también se vale de mecanismos de control y seguimiento de las contrataciones públicas, como el Padrón de testigos sociales, el Registro de servidores públicos que intervienen en contrataciones públicas, y recientemente, el Padrón de Integridad empresarial, pero sólo el primero incorpora la participación ciudadana.

Y finalmente, en esta categoría se ubicarían otros instrumentos que tienden a fortalecer las capacidades de la organización incorporando las aportaciones de otros actores de la sociedad y de la proveeduría, como los casos no institucionalizados de compras inteligentes y el Grupo Plural. Aunque el caso del Grupo Plural, podría tener un atributo de autoridad en tanto que a través del mismo se hizo un ejercicio de co-creación, se tomaron decisiones conjuntas entre sociedad y gobierno para rediseñar el principal instrumento de la política pública, CompraNet. No obstante, dado que sus recomendaciones no tienen carácter vinculatorio, con el cambio de administración no hay garantía de que las mismas vayan a ser tomadas en cuenta, por lo que, en todo caso, se estima que este tipo de instrumentos de colaboración contribuyen a mejorar el recurso de organización, al hacer aportaciones para mejorar las herramientas para el funcionamiento de la organización.

De lo expuesto en los anteriores apartados es posible concluir que el instrumento por excelencia en la política de contrataciones públicas es el sistema electrónico de contrataciones públicas, CompraNet, ya que se encuentra presente en las cuatro categorías

de recursos básicos con que cuenta el gobierno para implementar esta política, no obstante, en términos de gobierno abierto el mismo sólo contribuye con el principio de transparencia, ya que actualmente no se usa directamente para llevar a cabo ejercicios de participación ciudadana o de colaboración.

Lo anterior, es congruente con el planteamiento que realiza el IMCO al analizar el *Big Data* y las compras públicas, al señalar que “la ruta de política pública necesaria para generar y usar datos masivos para mejorar los procesos de contratación implica fortalecer los sistemas electrónicos en los que se llevan a cabo dichos procesos, así como su marco regulatorio. Sin embargo, esta ruta también funciona en sentido contrario: la generación de mejores datos a partir de los sistemas electrónicos es clave para ayudar a los gobiernos a comprender dónde se encuentran las áreas de oportunidad en los procesos de contratación y los riesgos en las actividades relacionadas con los mismos” (Tahís Martínez & Torres, 2019, pág. 14).

En ese sentido, es impostergable la transformación de CompraNet o el desarrollo de un nuevo sistema electrónico de contrataciones públicas que sea completamente transaccional, que considere todo el ciclo de la contratación y que genere información bajo el estándar de datos abiertos, de modo que se convierta en el instrumento que soporte y alimente a los demás instrumentos que se implementen bajo los valores de gobierno abierto, para que exista plena coherencia entre los mismos y que, aun cuando cada uno tiene objetivos específicos, en su conjunto contribuyan a cumplir con los principios superiores de la contratación: la eficiencia y la transparencia. Lo anterior, teniendo en cuenta que se está proponiendo la inclusión de instrumentos para aumentar los recursos de nodalidad, tesoro y organización de los que debe valerse toda política pública (ilustración 5), y que para identificar la factibilidad de implementarlos se debe tener en cuenta la capacidad institucional de que se dispone, misma que se analiza en los siguientes apartados.

4.2 Aplicación del Modelo de Gobierno Abierto en las contrataciones públicas de la APF

Como lo expone Oslak (2018, pág. 561), las capacidades institucionales que tendrían que desarrollarse para alcanzar un Estado abierto requieren de procesos formativos y de capacitación orientados a mantener repositorios institucionales abiertos (archivos), mecanismos de acceso a la información, programas para reducir la brecha digital, mecanismos de *accountability* y demás acciones que habitualmente integran los planes de acción que los países generalmente presentan a la OGP, siendo coincidentes con el modelo de Martínez Puón en darle importancia a la profesionalización como detonador para alcanzar el gobierno abierto.

En ese sentido, a continuación se presentan las capacidades institucionales en el campo de las contrataciones públicas conforme a los componentes del MAG.

4.2.1 Normas: Regulación del gobierno abierto en las contrataciones públicas.

Por lo que hace a los instrumentos de tipo normativo, en lo relativo a la regulación de las contrataciones públicas, como se expuso en el capítulo dos, las disposiciones jurídicas han presentado una evolución que va desde la toma de conciencia del poder de compra, pasando por políticas que tienden a la centralización de la contratación pública, que visualizan a la contratación pública como herramienta para el desarrollo económico, para apoyar a grupos vulnerables y para atender prioridades ambientales, y que ha tenido un fuerte impulso para adoptar medidas de combate a la corrupción, transparencia y participación ciudadana.

Por otra parte, de los hallazgos de la evaluación realizada al SSCP sobresale que la normatividad federal presenta brechas mayores respecto de las prácticas internacionales en aspectos como: escasa regulación de contrataciones entre entes públicos; regulación parcial de contrataciones a través de medios electrónicos, particularmente, porque no se cubre por entero el ciclo de la contratación pública en sistemas electrónicos; escasos modelos de contratación y condiciones generales de contratación; incipientes políticas sustentables o elementos normativos que impulsen acciones concretas en el SCCP para

promover lo establecido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (BID, 2018, págs. 27-31).

Específicamente, sobre la regulación de la contratación pública a través de medios electrónicos, la evaluación del BID identifica las siguientes deficiencias (BID, 2018, pág. 28):

- Si bien contemplan la posibilidad de llevar a cabo licitaciones públicas a través de CompraNet, no cubren por entero el ciclo de contratación pública –en gran medida porque dicho sistema no está conectado a otros sistemas gubernamentales, tales como financieros, presupuestales y de quejas y denuncias;
- No es obligatorio cargar la información de los estudios de mercado elaborados por las áreas compradoras, lo que imposibilita hacer análisis e inteligencia de mercado;
- De los tipos de procedimientos existentes, en CompraNet sólo se sustancia la licitación pública, sin que sea obligatorio su uso para las invitaciones a cuando menos tres personas y las adjudicaciones directas;
- Tampoco es obligatorio que en CompraNet se carguen las ofertas de los concursantes cuando se trata de procedimientos mixtos o cuando son presenciales e inclusive, hay excepciones para procedimientos netamente electrónicos, y
- Si bien la asignación del contrato queda registrada en CompraNet y, en ocasiones se carga la versión firmada de éste, no es obligatorio incluir las ampliaciones o convenios modificatorios.

Por otro lado, como se expuso en el apartado 3.2.1, sobre el fortalecimiento de instrumentos enfocados en la transparencia, México cuenta con un robusto régimen jurídico de transparencia y acceso a la información, en el que se precisan las obligaciones de los entes públicos para difundir determinada información sobre contrataciones públicas, que resulta superior a las obligaciones de difusión de información en CompraNet en términos de la LAASSP y la LOPSRM.

Asimismo, en tratándose de datos abiertos, nuestro país cuenta con regulación básica para promover la generación, documentación y publicación de la información en formatos abiertos y accesibles por parte de todos los entes públicos de la APF, y con una regulación

secundaria que promueve la incorporación en datos abiertos de información relativa a la planeación de las contrataciones y la ejecución de contratos a CompraNet a partir de los datos de los sistemas electrónicos de contabilidad, presupuesto e inversión que existen actualmente, pero que resultan insuficientes para el propósito de contar con datos abiertos de todo el proceso de contratación.

Asimismo, como ha podido observarse, el marco jurídico mexicano incorpora sólo algunas de las obligaciones de los Principios Globales para las Contrataciones Abiertas, presentados en el apartado 1.3.3, particularmente en lo que se refiere a la transparencia, pero no por lo que hace a la participación, monitoreo y supervisión ciudadana de las contrataciones públicas.

De lo anterior, resulta que la capacidad institucional del sistema de contrataciones públicas en el aspecto normativo resulta insuficiente para implementar instrumentos bajo la visión de gobierno abierto, por lo que debe tenerse en cuenta la necesidad de incorporar en su totalidad al régimen de contrataciones públicas los Principios Globales de Contrataciones Abiertas, así como de reformar la LAASSP y la LOPSRM para regular los siguientes aspectos:

- Ampliar las obligaciones de difusión de información en CompraNet, de modo que al menos estén homologadas a las reguladas por las disposiciones en materia de transparencia, e incluso superarlas.
- Regular la generación de la información en datos abiertos, de modo que ello constituya una obligación para todas las partes que intervienen en las contrataciones públicas que diseñan, administran e incorporan información al sistema electrónico de contrataciones públicas.
- Dejar expresa la obligación de llevar a cabo procedimientos de contratación completamente electrónicos tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios –supuesto ya previsto en disposiciones jurídicas secundarias–, y regular el mecanismo para transitar gradualmente a procedimientos electrónicos en la contratación de obras públicas, en su caso, estableciendo los actos del procedimiento de contratación que por su propia naturaleza aun no puedan realizarse a través de medios electrónicos. En ambos casos, el uso de medios

electrónicos tendría que cubrir todas las fases del proceso: planeación, contratación y ejecución del contrato.

Adicionalmente, con el propósito de cumplir con la interoperabilidad de los sistemas electrónicos para cubrir todas las etapas del proceso de contratación, es imprescindible que la regulación secundaria en materia de contrataciones públicas considere y se alinea a los desarrollos que ha experimentado la administración pública mexicana en el uso de medios electrónicos.

Lo anterior, bajo la visión de contar con un sistema de contratación pública electrónica que sea la única fuente generadora de información en la APF en esta materia, para cumplir con las obligaciones de transparencia que exigen otras plataformas cuyo fin primordial es difundir información, tales como la Plataforma Nacional de Transparencia y el Sistema de Información Pública de Contrataciones que forma parte de la Plataforma Digital Nacional.

4.2.2 Tecnología: transformación del sistema electrónico de contrataciones públicas

En México, el gobierno electrónico ha tenido importantes avances. La implementación de la Estrategia Digital Nacional iniciada en 2013, ha sido reconocida por ser la primera vez que se cuenta con una agenda digital que permite alinear los proyectos a lo largo de la APF para promover el uso de las TIC y llevar a la población a la Sociedad de la Información, lo que ha sido posible por el compromiso político y la colaboración del gobierno con la industria, académicos, legisladores, organizaciones civiles y ciudadanos (Tahís Martínez & Torres, 2019, págs. 31-32).

En la actualidad el uso de la tecnología en los procesos gubernamentales exige en muchos de los casos la realización de las transacciones en tiempo real. Las contrataciones públicas es uno de ellos.

En este apartado es imprescindible centrarnos en los sistemas electrónicos de contrataciones públicas por su importancia para generar, almacenar y difundir los datos sobre contrataciones públicas.

De acuerdo con la evaluación realizada por el BID al SCCP, dentro de las mayores brechas está el uso limitado de la tecnología, pues si bien CompraNet es una herramienta que habilita las transacciones electrónicas, las entidades hacen un uso muy parcial, básicamente lo utilizan como sistema informativo y reportan deficientemente por debajo de lo obligatorio, sin sanciones por ello. Su cobertura es acotada, alcanza solamente cerca del 20% del gasto público mexicano; en promedio, sólo el 30% de los procedimientos de contratación competidos son electrónicos; sólo están registrados el 2.72% del total de empresas de la economía mexicana, y de los registrados sólo el 47% han presentado ofertas (BID, 2018, pág. 36).

También, en el análisis del IMCO destaca que CompraNet enfrenta cinco retos que se relacionan estrechamente con los siete requisitos para la explotación del *Big Data* (1. registro, 2. actualización, 3. sistematización, 4. accesibilidad, 5. transparencia, 6. calidad y 7. salida de datos), los cuales son una condición necesaria previa a la explotación del *Big Data* (Tahís Martínez & Torres, 2019, pág. 18 y 19):

- Incompleta: no cubre todo el ciclo de contratación.
- Desarticulada: la información no siempre está completa y se ubica en ventanas o plataformas diferentes.
- Desintegrada: está completamente aislado de otros sistemas o plataformas gubernamentales.
- Complicada: presenta la información utilizando diferentes formatos de datos y de documentación
- Subutilizada: por los actores interesados (dependencias compradoras, proveedores, fiscalizadores y generadores de política pública)

No hay duda de que tratándose de e-GP, en México se han destinado recursos a la compra de licenciamientos informáticos para el funcionamiento de CompraNet y los módulos de que dispone. Como se señaló en el apartado 3.1.3, la versión actual de CompraNet (5.0) se implementó en 2010 a partir de la adquisición del licenciamiento perpetuo sobre una plataforma electrónica en la que actualmente opera CompraNet, por parte de la SFP a la empresa BravoSolution México, S. de R.L. de C.V.. Tan sólo en 2018 el monto pagado a dicha empresa ascendió a \$22,143,415 (veintidós millones ciento cuarenta y tres mil

cuatrocientos quince pesos) por dos contratos por concepto de “servicio de mantenimiento estándar al licenciamiento perpetuo del software de los módulos que conforman la plataforma que soporta el sistema CompraNet (ESOP y DATAMART) y de “servicios de soporte técnico integral en sitio para la operación de CompraNet (ESOP y DATAMART) y su correspondiente esquema de recuperación de desastres” (SHCP, 2020).

No obstante lo anterior, es necesario que CompraNet o el e-GP que se determine desarrollar, se adapte a las actuales necesidades de eficiencia y transparencia, de ahí que como resultado de los trabajos del Grupo Plural se emitirán 34 recomendaciones a realizarse en tres fases (corto, mediano y largo plazos) para transitar de un sistema regido por el cumplimiento normativo hacia una plataforma enfocada en generar más inteligencia sobre los procedimientos de contratación y hacia un sistema enteramente transaccional.

Por otro lado, como se expuso en el apartado 3.3.1, el actual gobierno tiene la pretensión de desarrollar una plataforma digital de contrataciones públicas en sustitución de CompraNet, esperando que sea un sistema completamente transaccional.

En ese proceso de transformación que requiere el e-GP en México, es de gran relevancia la toma de decisiones del ente rector sobre el esquema deberá tener el nuevo sistema. En general las alternativas dependen de cuanto riesgo y costo desea asumir el gobierno en la implementación y cuanto riesgo se desea delegar en un proveedor privado. Cuando el gobierno no tiene mucha claridad en lo que quiere y además la institucionalidad es débil (exceso de rotación de autoridades, no hay una normativa clara sobre la obligatoriedad de uso del sistema, etc.), la recomendación es hacer desarrollos propios y no traspasar este riesgo a una empresa privada.

Los modelos de negocios más comunes para la operación de un eGP son: **a)** El gobierno es dueño y opera completamente el sistema. Usualmente en estos casos también es el gobierno el que ha desarrollado el sistema; **b)** El sistema es operado, manejado y es de propiedad de una empresa externa que actúa como un socio del gobierno, habitualmente hay un compromiso de la empresa privada de transferir el sistema al gobierno en el futuro y usualmente la empresa cobra por transacciones, y **c)** Modelos híbridos, en los que es más común que una empresa externa se encargue del hardware (*Data Center*) y del soporte,

mientras que el software en cambio es operado y administrado por el gobierno. También puede haber otras modalidades (Bezchinsky & Concha, 2018).

La decisión de contratar un nuevo e-GP debe ser responsable, esto es, que la inversión en hardware, software y su proceso de implantación (que usualmente es lo más costoso) debe tener al menos una rentabilidad social razonable. Cuando el ente rector de contrataciones toma la decisión de recurrir a un e-GP ya hecho (off-the shelf) contratando el servicio a un proveedor –como es el caso de CompraNet-, conlleva algunos riesgos, como la dificultad de adaptarlo a la realidad del país, lo que no es una tarea fácil y en ocasiones no es posible al grado en que se necesita, especialmente cuando se trata de interconexión con otros sistemas electrónicos para cubrir todo el proceso de contratación, como los sistemas financieros -como es el caso del SICOP y del MIPPI que se abordaron en el apartado 3.2.1-, además de que en este tipo de sistemas empaquetados puede haber dudas sobre los derechos de propiedad, ya que lo que se vende generalmente son licencias de uso, no hay acceso a los programas fuentes, y se genera una gran dependencia con el proveedor. La ventaja es que es un sistema probado, seguramente en varios países (Bezchinsky & Concha, 2018).

Con independencia de la determinación que se tome sobre continuar con un software de un particular o con un desarrollo propio, no debe perderse de vista una de las principales recomendaciones derivadas del estudio sobre CompraNet, consistentes en que el ajuste de la estrategia de contratación electrónica debe formar parte de un programa multifacético que concuerde con otros aspectos de la reforma en contratación, de tipo legal y político, pues si los cambios a CompraNet se consideran sólo como una modernización tecnológica, podría no alcanzar los beneficios previstos (OCDE, 2018).

Se requiere de un reacomodo institucional en el que el nuevo o actualizado sistema electrónico de contrataciones públicas se realice basándose en el estándar de contrataciones abiertas, de modo que cualquier documento o información relacionados con la contratación pública (planes anuales de contratación, convocatorias, ofertas, contratos, etc.) se encuentren accesibles en línea como datos abiertos.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la implementación de un nuevo sistema va a afectar las prácticas cotidianas de contratación, así como las reglas y guías que orientan

los procedimientos de contratación, teniendo implicaciones tanto en los compradores públicos como en la proveeduría, para lo que se requerirá una buena estrategia de comunicación y capacitación para aceptar los cambios que ofrezca el nuevo sistema.

4.2.3 Gestión masiva de datos: fortalecer módulo de inteligencia de mercado

El gobierno abierto trae consigo un gran reto para las organizaciones públicas, ya que además de la apertura de datos, se enfrentan a la gestión masiva de ellos (Martínez Puón, 2017, pág. 188). Para los grandes volúmenes de datos que ya no pueden ser gestionados y analizados a través de bases de datos o estadísticas tradicionales, ahora se utiliza la herramienta del *Big Data*.

Sin embargo, el volumen de los datos es solo una dimensión del *Big Data*; la literatura existente se hace frecuente mención de la definición de *Big Data* acompañada de las “3 V’s” para diferenciar este término de solo datos en general, agregándose recientemente una cuarta “V”, que corresponden a: volumen de los datos, velocidad de recolección de datos, variedad de la información agregada y valor de los datos. La importancia del valor de los datos reside en el acceso y la capacidad de generar análisis con base en ellos, lo que aún representa un área de oportunidad tratándose del gobierno y, particularmente, de las contrataciones públicas (Tahís Martínez & Torres, 2019, pág. 6 y 7).

Tratándose de los datos en contrataciones públicas en la APF mexicana, “a partir de 2012 CompraNet cuenta con el Módulo ‘*Datamarf*’, el cual constituye una base de datos relacional que hace posible la información agregada de los datos de CompraNet” (SFP, 2018, pág. 232). Asimismo, en noviembre de 2012 se desarrolló el Módulo de Información e Inteligencia de Mercado para las Contrataciones Públicas (CompraNet-im), utilizando tecnologías de Inteligencia de Negocio (BI, *Business Intelligence*). Es un módulo que utiliza la información generada y almacenada en CompraNet, para generar consultas generales, consultas personalizadas, informes analíticos predefinidos, dando la posibilidad de ejecutar consultas de acuerdo a las necesidades de análisis y de exportar la información en diversos formatos, construir tablas y graficar datos. La información que ofrece el módulo es sobre los programas anuales de contratación, los procedimientos de contratación realizados, los

contratos adjudicados, proveedores y contratistas, e indicadores de desempeño de los procedimientos de contratación (SHCP, CompraNet-IM, 2021).

Al respecto, es de señalar que una de las debilidades del módulo es la fuente de información, pues como se ha señalado con anterioridad, la calidad de los datos registrados en CompraNet puede derivar en inconsistencias en los informes o consultas generadas, sumado a que el módulo fue configurado inicialmente con determinados indicadores para evaluar las contrataciones públicas, no obstante, tales indicadores no se han ajustado a los más recientes avances en materia de evaluación de las contrataciones públicas y tampoco consideran todas las fases del proceso de contratación. Actualmente este módulo se encuentra en mantenimiento.

No pasa desapercibido que la administración pública está transitando de la generación de datos a aprender a utilizarlos mediante algoritmos que ofrezcan información para la toma de decisiones. En la actualidad, los modelos de inteligencia artificial en contratación pública se localizan en actividades de supervisión y control de la integridad a través de sistemas que tienen predeterminados y codificados los indicadores, bajo criterios que permiten realizar evaluaciones, generando con ello mecanismos automatizados de *red flags*, que dan la posibilidad de atribuir riesgos específicos a la contratación (Miranzo Díaz, 2020, pág. 12 y 13).

En ese sentido, la gestión masiva de datos de contrataciones públicas en la APF podría ampliar los alcances que actualmente tiene el CompraNet-im, para considerar el uso de la información para generar esquemas de gestión de riesgos en la contratación pública, que puedan servir de mayor apoyo a las funciones de control y supervisión, sin perder de vista que para llegar a este escenario, primero debe existir la exigencia legal de contar con datos abiertos y con un sistema electrónico transaccional, para asegurar la disponibilidad de datos que permitan su reutilización de forma automatizada.

4.2.4 Profesionalización: inclusión de los principios de gobierno abierto.

Partiendo de que la profesionalización es el detonador para el cumplimiento de los objetivos de gobierno abierto, si no se cuenta con servidores públicos profesionalizados, difícilmente se podrá llevar una gestión de la información en el marco de la transparencia y construir un

marco de mayor participación ciudadana, de ahí la importancia de la capacidad institucional para profesionalizar al personal (Martínez Puón, 2017, pág. 186 y 187).

Es indispensable que los servidores públicos adquieran capacidades para desarrollarse en contextos de gobierno abierto, que implican llevar a cabo funciones como gestionar y analizar grandes volúmenes de información, identificar necesidades de la sociedad, y establecer diálogos con los usuarios.

En ese sentido, será indispensable que los servidores públicos que intervienen en procedimientos de contratación, además de los conocimientos y habilidades requeridos para realizar su función sustantiva, desarrollen las capacidades para desarrollarse en el contexto de gobierno abierto.

Al respecto, es de señalar que los sistemas de contrataciones públicas se encuentran en una etapa de maduración que ha hecho necesario incorporar en la agenda temas como la capacitación, certificación y profesionalización en contrataciones públicas, que permitan contar con especialistas calificados en la materia para desarrollar una actividad estratégica del Estado.

Precisamente en este sentido, es que en la Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos Sobre Contratación Pública, en su numeral IX inciso i) se sugiere a los Estados miembros de dicha Organización, como buena práctica:

- i) Asegurarse de que los profesionales de la contratación pública tienen un alto nivel de integridad, capacitación teórica y aptitud para la puesta en práctica, para lo que les proporcionan herramientas específicas y periódicamente actualizadas, disponiendo, por ejemplo, de unos empleados suficientes en número y con las capacidades adecuadas, reconociendo la contratación pública como una profesión en sí misma, proporcionando formación periódica y las oportunas titulaciones, estableciendo unas normas de integridad para los profesionales de la contratación pública y disponiendo de una unidad o equipo que analice la información en materia de contratación pública y realice un seguimiento del desempeño del sistema (OCDE, 2015-2).

Sin pretender hacer un amplio desarrollo conceptual de los términos capacitación, certificación y profesionalización, es relevante precisar que no son sinónimos y, por el

contrario, bajo una visión sistémica en un entorno laboral –como la del sistema del servicio profesional de carrera de la APF centralizada–, la capacitación es vista como un proceso para adquirir conocimientos o desarrollar habilidades para atender diversos fines, tales como la inducción cuando se ha ingresado a un puesto, la permanente actualización o para efectos de certificación; la certificación, como el mecanismo bajo el que se valida que el personal cuenta con las competencias o capacidades específicas, cumpliendo con los parámetros mínimos para ocupar un puesto o para desarrollar una actividad específica, y la profesionalización, que conlleva a la realización de los anteriores procesos y otros adicionales, como parte de un sistema de servicio profesional de carrera, o bien, los mecanismos que conllevan a formar una profesión.

En ese sentido, en los sistemas de contrataciones públicas hay diferentes visiones y grados de avance respecto a la capacitación, certificación y profesionalización en este campo. De acuerdo con datos de 2011, de los 18 países miembros de la OCDE que reconocen la contratación pública como una profesión específica, 11 países tienen una descripción formal del trabajo para los funcionarios de contrataciones y 8 países tienen programas específicos vigentes de certificación o licencia (Australia, Canadá, Chile, Irlanda, Nueva Zelanda, República Eslovaca, Suiza y los Estados Unidos). Sin embargo, sólo cinco países tienen directrices de integridad vigentes (por ejemplo, códigos de conducta) específicamente para los funcionarios de contrataciones públicas (OECD, 2013).

Bajo este contexto, en la APF mexicana se han desarrollado diversos intentos con el propósito de profesionalizar a los servidores públicos que intervienen en contrataciones públicas; desde la política dirigida por la SFP, destacando los siguientes:

- 2009. Se realizó el “Proyecto de Apoyo a la Gestión y presupuesto para Resultados”, en cuyo componente 1 estaba el tema de “Contrataciones Estratégicas”, que contemplaba el establecimiento de un mecanismo de profesionalización y certificación de servidores públicos que gestionan, supervisan o controlan las actividades que involucran el proceso de planeación, adquisición, suministro, abastecimiento e inventario de la contratación pública. Su resultado fue el desarrollo de contenidos para la profesionalización y la promoción de creación de oferta

educativa en materia de contrataciones públicas en instituciones académicas privadas (especialidades y maestrías), que hoy en día ya no están disponibles.

- 2011. Se desarrolló un “Modelo de profesionalización y certificación con orientación a competencias”. No obstante, sólo se tiene registro de que se implementaron este tipo de esquemas en el IMSS y en la CFE, sin apearse al modelo de referencia, de modo que éste sólo sirvió como un estudio diagnóstico con una propuesta de implementación que, por diversas dificultades no llegó a efectuarse.
- En 2015, mediante una acción ejecutiva del Presidente de la República en materia de conflicto de interés, instruyó a identificar y clasificar el nivel de responsabilidad de los servidores públicos que intervinieran en los procedimientos de contratación, para lo que se debería integrar un registro de dichos funcionarios y someterlos a una certificación, a efecto de asegurar su honestidad y adecuado desempeño. De este modo, se desarrolló el Registro de servidores públicos que intervienen en contrataciones públicas –que en sus inicios aportaba una cifra de 14 mil servidores públicos, que a 2021 se han reducido a 12 mil (SFP, 2021)-, una competencia para certificación en “Procedimiento de Contratación sujetos a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público”, así como la carta descriptiva de la capacitación y herramientas de evaluación de la competencia. Sin embargo, sólo se implementaron pruebas piloto, que no fueron conclusivas para continuar con el proceso.

Por lo que hace a las acciones de capacitación en materia de contrataciones públicas, desde 1995 la entonces Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de la SFP contaba con atribuciones para brindar capacitación en esta materia; para 2009 la referida atribución dejó de ser exclusiva de dicha Unidad y se redistribuyó entre otras dos unidades administrativas más de la SFP, trayendo como consecuencia pérdida de homogeneidad.

Aun cuando no se tiene registro del inicio de las acciones de capacitación en materia de contrataciones públicas, es importante destacar que, considerando que el sistema de contrataciones públicas mexicano está basado en un marco jurídico rígido que incorpora excesivos detalles, generalmente los programas de capacitación se basan en el cumplimiento de las formalidades jurídicas del procedimiento de contratación, en el uso de

los sistemas electrónicos de contratación y, en las menores de las veces, tratan de reforzar habilidades para que el servidor público pueda realizar contrataciones de mejor manera ante las circunstancias cambiantes del mercado.

Adicionalmente, es de señalar que el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) en la capacitación ha sido muy lento. Tradicionalmente los cursos de capacitación impartidos por la SFP han sido presenciales, de modo que su alcance respecto del número de servidores públicos capacitados ha sido limitado. Fue hasta 2015 cuando se empezaron a registrar los primeros intentos para masificar las acciones de capacitación mediante el uso de TICs –distintas de las que se realizaban a través de CompraNet, por tratarse de contenidos sobre el uso de dicho sistema-, teniendo en cuenta que el universo estimado de servidores públicos que intervienen en contrataciones públicas asciende a 12 mil, de acuerdo con registros oficiales (SFP, 2021).

A la fecha no se han emitido directrices relativas a la capacitación para el adecuado desempeño de las funciones de los servidores públicos que intervienen en las contrataciones públicas, así como para determinar los perfiles de puesto de los servidores públicos, mismas debieran emitirse conforme lo disponen los artículos 7 de la LAASSSP y 8 de la LOPSRM.

Como resultado de lo anterior, en la evaluación del BID se concluye que hay escasa profesionalización de las unidades y funcionarios de contratación pública; aunque formalmente las normas permitirían la definición de los perfiles de compradores públicos, en la práctica no hay un perfil para concursos de ingreso a ocupar puestos, tampoco programas de capacitación en habilidades y conocimientos, más allá de los normativos. A su vez, no se observan programas de certificación de competencias de funcionarios de compras o acreditación de calidad de las unidades compradoras.

Adicionalmente, no debe perderse de vista que a partir de diciembre del año 2018, se emprendieron acciones de “vaciamiento estructural”, es decir, la reducción del número de personas que integran el gobierno federal, mediante despidos y el establecimiento de restricciones para la contratación, lo que pudo traer aparejado la pérdida de profesionales con conocimientos, experiencia y capacidad para desenvolverse con familiaridad en el gobierno (Hernández Magallón, 2019, pág. 136 y 142).

De lo anterior se puede concluir que la capacidad institucional para profesionalizar en un contexto de gobierno abierto a los servidores públicos que intervienen en contrataciones públicas es escasa, de modo que es indispensable que el gobierno tome una serie de medidas para encauzar la profesionalización de los servidores públicos, como las siguientes:

- En áreas donde se requieren altos niveles de especialidad, como lo son las contrataciones públicas, debe cuidar el talento que se ha formado a lo largo de varios años, retenerlo y fomentar su desarrollo (Herrera Macías, 2019, pág. 242).
- Definir las competencias clave para los profesionales de las contrataciones públicas, herramientas de evaluación y programas de capacitación.
- Vincular las herramientas antes señaladas al sistema del servicio profesional de carrera de la APF, a efecto de que las mismas sean de utilidad en los subsistemas de planeación, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, separación, control y evaluación.

4.2.5 Capacidad organizacional

El último componente de la capacidad institucional, de acuerdo con el modelo de Martínez Puón, es el de la capacidad de las organizaciones para implementar gobierno abierto, centrándose en las tecnologías de la información y comunicación, teniendo en cuenta que el uso del internet, de la Web 2.0 y de las tecnologías en general, son utilizadas por las organizaciones para (Martínez Puón, 2017, pág. 130):

- Fungir como herramientas interactivas para promover la participación, la colaboración, la cooperación y coproducción de información, y
- Archivar grandes volúmenes de datos, ordenarlos, automatizar procesos y prestar servicios.

Bajo esta visión, es importante resaltar la dimensión relacional del gobierno abierto, que alude a una estrategia de comunicación e interacción entre el gobierno y los actores sociales, de modo que mediante el uso del internet la ciudadanía pueda aportar su experiencia en el uso de los servicios públicos y comunique sus recomendaciones a la

función pública, es decir los ciudadanos se convierten en integrantes de la hechura de las decisiones, buscando generar soluciones que luego serán implementadas (Valenzuela 2013: 141; Martínez: 50).

En esta vinculación entre las TIC y la evolución de las capacidades que se van requiriendo del gobierno, puede apreciarse como a partir de 2010 las plataformas sociales, utilizadas principalmente para involucrar a la comunidad y a los usuarios en los procesos de innovación (wikigovernment), a través de modelos organizativos como la creación de redes organizativas y la halocracia (la toma de decisiones se realiza de manera horizontal y no a través de jerarquías) (Criado 257, 258).

Por lo que hace a la capacidad organizacional en las contrataciones públicas, el Pilar II del informe del BID analiza el modo en que el SCCP funciona en la práctica a través de las instituciones y de los sistemas de gestión que forman parte de la gobernabilidad del sector público de un país. “El pilar evalúa: i) si existen enlaces adecuados con el sistema de gestión de finanzas públicas del país; ii) si hay establecidas instituciones a cargo de las funciones necesarias, y iii) si las capacidades técnicas y de gestión son adecuadas para emprender procesos de contratación públicas transparentes y eficientes” (BID, 2018, pág. 31).

En relación con el primer aspecto, como brechas menores en relación con las mejores prácticas, se identifica que el programa anual de adquisiciones está desfasado de la integración del presupuesto, además de que dicho programa sólo se reporta en CompraNet, sin que refleje los requerimientos reales de las instituciones; respecto de las organizaciones, la evaluación puntualiza que México no cuenta con una agencia de compras públicas centralizada a nivel nacional, como prácticamente todos los países de la OCDE, ya que si bien la SFP (hasta 2018) tenía algunas facultades en este sentido, las iniciativas y sistemas de compras centralizadas han sido mínimos –compras consolidadas y convenios marco-, tampoco hay compras por catálogos electrónicos, y por lo que hace al tercer aspecto sobre capacidades técnicas, ya antes se ha hecho mención sobre las brechas que tiene el uso de la contratación electrónica, que esencialmente se refieren al escaso uso de la misma.

Diversas consideraciones evaluadas por el BID en su momento han cambiado, por lo que resulta necesario precisar las condiciones actuales del ente que tiene la rectoría de las contrataciones públicas en la APF.

Como se expuso en el apartado 2.7, a partir de 2018 la rectoría de las contrataciones públicas se encuentra en la SHCP, que esencialmente tiene las atribuciones de regulación y centralización de la contratación, mientras que la SFP conservó las atribuciones de control y vigilancia de las contrataciones. Al respecto, se advierte que a diferencia de las gestiones anteriores, a partir de 2018 la SHCP tiene un gran apoyo político que ha motivado se lleven a cabo cambios radicales en la política de contrataciones públicas. Sin embargo, llama la atención que diversos de los nuevos instrumentos se estén ejecutando sin contar con un marco jurídico sólido que los respalde.

Con las reformas de noviembre de 2018 a la LOAPF se transmitieron las atribuciones de la rectoría de contrataciones públicas a la SHCP a través de su Oficialía Mayor. No obstante, después de dos años y medio sigue sin reformarse el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para crear las unidades administrativas y distribuir las atribuciones respectivas entre las mismas. Cabe aclarar que el 30 de diciembre de 2019 se publicó en el DOF un decreto de reformas al referido reglamento, pero en el mismo no se incluyeron las modificaciones en comento y, que el 8 de julio y el 11 de octubre de 2019 se publicaron en el mismo medio oficial los acuerdos por los que el Titular de la SHCP delega en la Oficialía Mayor facultades relacionados con contratos marco y las contrataciones consolidadas.

Al respecto, las únicas acciones administrativas concretadas, consisten la incorporación de programas presupuestarios (Pp's) al presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2020, denominado "G006 Regulación de proceso de compras y contrataciones", bajo el que se identifican como unidades administrativas de la Oficialía Mayor a las siguientes: Unidad de Planeación e Investigaciones de Mercado, Unidad de Compras y Contrataciones Públicas, Unidad del Sistema Nacional de PROCURA y Unidad de Normatividad (SHCP, 2020, pág. 9).

En ese sentido, es evidente que la capacidad organizacional presenta serias debilidades, ya que no es claro cuál es la estructura orgánica de la Oficialía Mayor de la SHCP, las

atribuciones de cada unidad administrativa o el número de servidores públicos que llevan a cabo las funciones relacionadas con la rectoría de las contrataciones públicas.

Enfocándose en el uso de las tecnologías para promover la participación y la colaboración, desde la visión del actor gobierno, como impulsor de medidas de contrataciones públicas de la APF, ya se ha señalado que existen herramientas abiertas para transparentar la información, como el Portal de Contrataciones Abiertas, no obstante no se han impulsado ejercicios de participación ciudadana que tengan por objeto controlar o supervisar las contrataciones públicas a partir de las plataformas de datos abiertos, tampoco están regulados tales supuestos y por lo pronto, de la revisión al Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, únicamente se aprecia que se pretende impulsar como “estrategia prioritaria 1.1.- Generar condiciones que articulen redes ciudadanas y espacios participativos para contribuir a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción” y de manera específica, la línea de acción “3.6.6 Incentivar mediante el Portal de Transparencia Presupuestaria la participación ciudadana y de los gobiernos locales en materia de contraloría social de obras públicas, financiadas con recursos federales y ejecutadas a través de ejecutores locales”, no obstante dicha acción es para las contrataciones que realizan gobiernos locales, no para la APF.

Mientras que, desde la perspectiva de la sociedad, es oportuno destacar que en el Plan de Trabajo 2020 de la Comisión de Gobierno Abierto de la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción se estableció como una de sus prioridades “crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas” (Comisión de Gobierno Abierto, 2020), para lo cual se utilizarían herramientas de contratación pública abierta como “Monitor Karewa” – Iztapalapa (transparenta las contrataciones realizadas por la Alcaldía) desarrollado por la organización Arkemetría, “Infraestructura Abierta” impulsado por la organización México Evalúa (para el seguimiento de todos los proyectos de obra pública del gobierno de Nuevo León), Mapeando la Corrupción (para identificar el riesgo de corrupción en compras públicas, así como patrones de comportamiento y redes de actores) desarrollada por el IMCO y por México Evalúa. Asimismo, se tiene la pretensión de desarrollar una política

integral para la prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción en materia de contrataciones públicas.

Al respecto, no es suficiente que desde la ciudadanía se impulsen herramientas de control ciudadano, es necesario que desde el gobierno se implementen medidas para que los ciudadanos y actores del sistema de contrataciones públicas utilicen los datos abiertos para determinados fines, específicamente, para controlar los riesgos de integridad en las contrataciones públicas o de crear sistemas de alertas de malas prácticas, como son los casos de ARACHNE de la Unión Europea, *Red Flags* de Hungría, *Do Zorro* de Ucrania (Miranzo Díaz, 2020).

Como conclusión de este apartado, se advierte que para la implementación de instrumentos de gobierno abierto en las contrataciones públicas, es necesario fortalecer las capacidades institucionales de su sistema en todos sus componentes, lo que motiva rediseño institucional que considere los aspectos señalados.

CONCLUSIONES

A partir de todo lo expuesto en los diferentes capítulos, esta investigación concluye que:

1. En México, a partir del impulso al combate a la corrupción en la década de los 90, se han ido diseñando instrumentos que favorecen la transparencia, la participación ciudadana y, en menor medida, la colaboración en las contrataciones públicas. No obstante, teniendo en cuenta que la visión de gobierno abierto se empezó aplicar en el ámbito de las contrataciones públicas a partir de 2013, es posible advertir que los instrumentos hasta el momento existentes estaban desarticulados y no guardaban una coherencia que minimizara las incongruencias de los objetivos que pretendían cumplir y/o que aminorara las cargas administrativas en su ejecución.
2. De los instrumentos que se han implementado en las contrataciones públicas de la APF mexicana bajo principios de gobierno abierto, trascienden por su aportación a los recursos gubernamentales básicos para el funcionamiento de la política de contratación pública (nodalidad, autoridad, tesoro y organización), los siguientes:
 - Por su cumplimiento con el principio de la transparencia: la LFTAIP al establecer que los sujetos obligados deben publicar determinada información sobre sus contrataciones, atender solicitudes de acceso a la información y transparentar información de manera focalizada; la regulación general de datos abiertos, el Acuerdo por el que se obliga a incorporar en CompraNet la información en el formato del EDCA; la Plataforma de Contrataciones Abiertas, y CompraNet.
 - Por su aportación al valor de la participación ciudadana: la CCNPMIS, las comisiones consultivas mixtas, los testigos sociales y la Expo Compras de Gobierno.
 - Por tratarse de ejercicios de colaboración o co-creación: el compromiso de compras inteligentes y su mecanismo de evaluación de las contrataciones públicas y de los procedimientos de pago desde la perspectiva de los proveedores y contratistas, y herramientas como el compromiso de compras abiertas y el Grupo Plural, que tuvieron como propósito mejorar CompraNet.

3. El instrumento por excelencia en la política de contrataciones públicas es el sistema electrónico de contrataciones públicas, CompraNet, ya que se encuentra presente en las cuatro categorías de recursos básicos con que cuenta el gobierno para implementar esta política, no obstante, en términos de gobierno abierto, en la actualidad el mismo sólo contribuye con el principio de transparencia, ya que actualmente no se usa directamente para llevar a cabo ejercicios de participación ciudadana o de colaboración.
4. De los instrumentos analizados, presentaron algunos inconvenientes en su ejecución en términos de eficiencia:
 - Los testigos sociales, por los costos que implican su participación en los procedimientos de contratación y el reducido número de procedimientos de contratación en virtud de que el padrón de testigos sociales es muy reducido.
 - Las comisiones consultivas mixtas, porque en la APF, tratándose del sector farmacéutico, han estado en desuso por considerar que facilitan la organización para fijar precios y otras prácticas colusorias.
 - La duplicidad de sistemas electrónicos como fuentes de información a partir de las cuales se transparenta la información, la generada y difundida en CompraNet y la capturada y publicada en la PNT, de cuyo análisis se evidenciaron errores en los datos registrados en ambos sistemas.
 - La Expo Compras de Gobierno, por los costos para la organización del evento anual.

Por lo tanto, se confirma la hipótesis de que “la aplicación de los valores de gobierno abierto en las contrataciones públicas para recobrar la confianza ciudadana en el Gobierno puede a su vez restar eficacia a las mismas...” ya que como se mostró en el capítulo tres, la implementación desarticulada de diversos instrumentos aplicando los principios de transparencia, participación ciudadana y colaboración a lo largo de los últimos tres sexenios, seleccionados en mayor medida por motivos distintos de los técnicos, no sólo no ha abatido o disminuido la corrupción en las contrataciones públicas –principal causa que motivó su selección- y, por lo tanto, no han recuperado la confianza ciudadana, si no que ha generado gastos adicionales en su implementación o incluso han ido en perjuicio del

abasto de bienes a la sociedad, como en el caso de la compra de medicamentos y otros insumos para la salud.

Por lo que, de los instrumentos identificados en el numeral 2 del presente apartado, como instrumentos de gobierno para fortalecer la política de contrataciones públicas, en tanto que contribuyen a los recursos básicos para su implementación, es necesario descartar la aplicación de los instrumentos listados en el numeral 4 por su impacto negativo en términos de eficiencia o bien, modificarlos o sustituirlos por aquellos que aporten más valor al dar los mismos o mejores resultados, con menos costos o riesgos por su implementación.

Siendo así, se confirma la hipótesis en el sentido de que es factible implementar determinados instrumentos en la política de contrataciones públicas bajo los valores de gobierno abierto sin impactar negativamente la eficacia del sistema de contrataciones públicas, siempre que se lleve a cabo la transformación de CompraNet o el desarrollo de un nuevo sistema electrónico de contrataciones públicas que sea completamente transaccional, que considere todo el ciclo de la contratación y que genere información bajo el estándar de datos abiertos, de modo que se convierta en el instrumento que soporte y que alimente a los demás instrumentos que apliquen valores de transparencia, participación ciudadana y colaboración, para que exista plena coherencia entre los mismos y que, aun cuando cada uno tiene objetivos específicos, en su conjunto contribuyan a cumplir con dos de los principios superiores de la contratación: la eficiencia y la transparencia.

Finalmente, a manera de recomendación, se destaca que para la implementación de instrumentos como los propuestos, bajo el modelo de gobierno abierto, es necesario fortalecer las capacidades institucionales actuales del sistema de contrataciones públicas.

GLOSARIO

Acuerdos marco (framework agreements): también conocidos como convenios o contratos marco, se entiende un acuerdo entre uno o más poderes adjudicadores (entes públicos contratantes) y uno o más operadores económicos (personas interesadas en contratar) con el fin de establecer las condiciones que regirán los contratos que se adjudicarán durante un período determinado. Se desarrollan en dos fases, una primera en la que se selecciona los empresarios dando lugar a un listado de empresarios, productos y precios, y una segunda en la que se adjudican los contratos que se fundamentan en ese acuerdo entre aquellos empresarios.

Contrataciones consolidadas: también conocidas como compras conjuntas o colaborativas, cooperación de los poderes adjudicadores (entes públicos contratantes) para contratar en forma conjunta las necesidades de varios entes públicos.

Pactos de integridad: Son esencialmente un acuerdo entre el ente público contratante y las personas que licitan para que se abstengan de sobornos, colusión y otras prácticas corruptas durante la vigencia del contrato.

Programas de apoyo financiero a proveedores: instrumentos mediante los cuales se pretende reducir la carga financiera a los proveedores y en particular a las PYMES. En México, el Programa de Cadenas Productivas, mediante el que los proveedores de gobierno pueden obtener liquidez inmediata mediante una transacción financiera denominada factoraje electrónico; créditos y cartas de crédito que se pueden usar para otorgar fianzas de cumplimiento. Ejemplos de otras soluciones de esta naturaleza son: el “factoraje inverso” en Francia, que consiste en negociar tasas financieras de interés que deberán pagar a una institución financiera los proveedores que deseen recibir un pago anticipado, y el “pago de contrato al instante” en Corea, particularmente para PYMES, que implica que la empresa tiene derecho a pago al instante al presentar la factura, permite que las PYME reciban el pago hasta en solo cuatro horas hábiles.

Sistemas de monitoreo o alertas en contrataciones públicas: uso de bases de datos gubernamentales para identificar situaciones atípicas o posibles irregularidades en las contrataciones públicas que puedan motivar una revisión o investigación más profunda,

como el Observatorio del Gasto Público en Brasil, el Observatorio Chilecompra en Chile, Sistema de Alerta Preventiva y Reactiva de República Dominicana, la plataforma DoZorro en Ucrania, que constituyen plataformas desarrolladas desde el gobierno, aunque también hay diversos sistemas construidos desde la sociedad civil.

Sistemas electrónicos de contrataciones públicas (e-Government Procurement, e-GP): también conocidos como compras públicas electrónicas gubernamentales, se refieren a la utilización de las tecnologías de información (por ejemplo, internet) por parte de los gobiernos, para mantener comunicación y relaciones de contratación pública con proveedores y contratistas.

Subastas inversas: también denominadas ofertas subsecuentes de descuento (OSD), a diferencia de las tradicionales licitaciones públicas, en este tipo de subastas los proveedores compiten para vender un bien o un servicio al ofertar por debajo del precio que originalmente propusieron sin cambiar las especificaciones establecidas en su propuesta técnica. En una subasta inversa, los precios generalmente disminuirán a medida que los vendedores se rebaten entre sí.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Secretaría de Salud. (30 de noviembre de 2018). *Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos e Insumos para la Salud*. Obtenido de Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos e Insumos para la Salud: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/comision-coordinadora-para-la-negociacion-de-precios-de-medicamentos-e-insumos-para-la-salud-91422>
- ACCE, BID. (2019). *Autoevaluación del Sistema Nacional de Compras Públicas de Uruguay. Metodología OECD/DAC (MAPS)*. Agencia de Compras y Contrataciones del Estado. Recuperado el 9 de septiembre de 2021, de <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/politicas-y-gestion/autoevaluacion-del-sistema-nacional-compras-publicas-uruguay>
- Agaba, E., & Shipman, N. (2017). Public Procurement Reform in Developing Countries: The Uganda Experience. *International Public Procurement Conference-Book 8*. Recuperado el 1 de octubre de 2019, de <http://www.ippa.org/menu-styles/62-ippa2017/books>
- AGA-México. (29 de enero de 2014). *Alianza para el Gobierno Abierto MX*. Obtenido de Plan de Acción 2013-2015 México: <http://aga-gobierno-abierto.k8s.funcionpublica.gob.mx/plan2/>
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, S. (2014). Compras públicas como función estratégica. *Boletín Compras Responsables*(No. 36). Recuperado el 1 de octubre de 2019, de <http://comprasresponsables.cegesti.org/articulos/articulo-31-180714.pdf>
- Alba Vega, C. (1 de abril de 2020). Los empresarios mexicanos durante el gobierno de Peña Nieto. (C. d. México, Ed.) *Foro Internacional, LX, 2*(240), 537-627. doi:10.24201/fi.v60i2.2733
- Arciniega Rendón, J. M. (mayo-agosto de 2019). Contrataciones públicas y el combate a la corrupción en México. (INAP, Ed.) *RAP, Volumen LIV*(No. 2), 21-60.
- Arrowsmith, S. (2010). Horizontal policies in public procurement: a taxonomy. *Journal of Public Procurement, 10*(2), 149-186.
- Arrowsmith, S., Treumer, S., Fejø, J., & Jiang, L. (2010). *Public Procurement Regulation: an introduction*. (P. S. Arrowsmith, Ed.) Nottingham: University of Nottingham.
- Badillo, D. (8 de noviembre de 2020). Organizaciones de la sociedad civil y Gobierno: una relación disfuncional. *El Economista*. Recuperado el 24 de febrero de 2021, de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Organizaciones-de-la-sociedad-civil-y-Gobierno-una-relacion-disfuncional-20201108-0001.html>

- Badillo, D. (21 de febrero de 2021). Ineptitud del gobierno genera desabasto de medicamentos. *El financiero*. Recuperado el 23 de marzo de 2021, de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Ineptitud-del-gobierno-genera-desabasto-de-medicamentos-20210221-0001.html>
- Bañuelos, F. (2016). Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos y otros Insumos para la Salud. (BID-CRITERIA, Ed.) *Breve 14. Serie de políticas y métodos basados en presentaciones a expertos*.
- Bautista Farías, J. (Segundo semestre de 2015). Gobierno abierto en México: promesas y vicisitudes. (I.-U. J. Guadalajara, Ed.) *Análisis Plural. México se cimbra a mitad del sexenio*, 133-144. Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://iteso.mx/documents/11309/0/AP+2S2015-ok.pdf/6ccc5932-870b-484e-a3f3-47571a33c480>
- Beláustegui, V. (2011). *Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo*. RICG. Buenos Aires, Argentina: UNSAM.
- Benavides, J. L., M'Causland Sánchez, M. C., Flórez Salazar, C., & Roca, M. E. (2016). *Las compras públicas en América Latina y el Caribe y en los proyectos financiados por el BID. Nota Técnica | N° IDB - TN - 1162*. BID - Oficina de Servicios de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones.
- Berlinski, J., Ferreira, N., & Labraga, J. y. (2011). Compras públicas en Sudamérica: ¿hay espacio para la convergencia de los acuerdos? En R. G. (comp.), *Compras públicas: costos y beneficios de los procesos de integración regional en el marco de los Tratados de Libre Comercio*. Buenos Aires: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá y Universidad Nacional de San Martín.
- Bezchinsky, G., & Concha, G. (2018). Sistemas electrónicos de compras. *Maestría en Compras Públicas*. Argentina: UNSAM.
- BID. (2018). *Evaluación del sistema de compras y contrataciones públicas de México - MAPS 2018*. Recuperado el 20 de febrero de 2021, de <https://www.sesna.gob.mx/2018/12/01/informe-final-evaluacion-del-sistema-de-compras-y-contrataciones-publicas-de-mexico-metodologia-maps-completo/>
- Bulcourf, P. A. (2008). ¿Por qué comparar Políticas Públicas? *Política Comparada. com.ar*. Obtenido de https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1252898778.politica_comparada_a_0.pdf
- Cámara de Diputados. (30 de Abril de 2009). Dictamen sobre la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las. Ciudad de México, México. Recuperado el 20 de agosto de 2021, de

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=Zjujyqyrt96VrJeY7Tvcvt1CLUBdbnPQqkp4RAaGH3SIUC4Hh1Gb8+pOmclKUCkLMC7vMUXmrWV4IXK2R/DE8A==>

- Cámara de Diputados. (12 de noviembre de 2020). Dictamen en conjunto de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción sobre diversas iniciativas que reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Ciudad de México, México.
- Cámara de Diputados. (18 de noviembre de 2020). *Parlamento Abierto: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. Obtenido de www.diputados.gob.mx:
<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Transparencia-y-Anticorrupcion2/Parlamento-Abierto>
- Casar, M. (2016). *México: Anatomía de la Corrupción* (2a. Edición ed.). (I. M. CIDE, Ed.) Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad.
- Cejudo , G., & Michel, C. (1er. semestre de 2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. (CIDE, Ed.) *Gestión y Política Pública*, 1(XXV), 3-31.
- Cerrillo i Martínez, A. (enero-junio de 2016). Las compras abiertas y la prevención de la corrupción. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 15.
- Cifuentes Vargas, M. (1991). El artículo 134 Constitucional y las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios, obras públicas y enajenación de bienes del Estado (Origen, evolución e interpretación). *Medio siglo de la revista de la Facultad de Derecho de México. Edición Conmemorativa*, 347-380.
- CNUDMI. (1995). Obtenido de Ley Modelo sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios: <https://undocs.org/es/A/RES/49/54>
- Comisión de Gobierno Abierto. (2020). Plan de Trabajo 2020. México. Recuperado el 17 de mayo de 2021, de <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/Plan-de-Trabajo-CGA2020.pdf>
- Comité de Participación Ciudadana . (3 de agosto de 2020). *Comité de Participación Ciudadana* . Obtenido de Posicionamiento sobre la Reforma al artículo 1ro de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios: <https://cpc.org.mx/?p=16199>
- Cruz-Rubio, N. (29 de Julio de 2014). *Clasificando Instrumentos de Políticas Públicas En Gobierno Abierto: Hacia Una Agenda De Investigación*. Obtenido de Open Government Partnership: <https://www.opengovpartnership.org/stories/clasificando-instrumentos-de-politicas-publicas-en-gobierno-abierto-hacia-una-agenda-de-investigacion/>

- Cruz-Rubio, N. (2020). *Participación ciudadana y compras públicas en América Latina: marco conceptual, análisis de casos y factores de éxito*. ILDA. Los Países Bajos: Hivos. Recuperado el 06 de febrero de 2021, de <https://openupcontracting.org/assets/2020/10/Participacion-ciudadana-y-compras-publicas-en-America-Latina.pdf>
- Daen, A., & Aguirre, S. (19 de enero de 2021). Información bajo llave: Gobierno de AMLO reserva documentos de proyectos y casos clave. *Animal Político*. Recuperado el 21 de febrero de 2021, de <https://www.animalpolitico.com/elsabueso/gobierno-amlo-reserva-documentos-casos-proyectos-clave/>
- Dassen, N., & Cruz Vieyra, J. (Edits.). (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington: IDB.
- Distinto, I. (2013). Legal Ontologies for Public Procurement Management. (U. d. Bologna, Ed.) Italia. Recuperado el 1 de octubre de 2019, de http://amsdottorato.unibo.it/6118/1/distinto_isabella_tesi.pdf
- Fasekas, M., & Kocsis, G. (January de 2020). Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Objective Corruption Risk Indicators Using Public Procurement Data. *British Journal of Political Science*, 155-164. doi:10.1017/S0007123417000461
- Fernández Ruiz, J. (2016). *Derecho Administrativo*. Ciudad de México: Grandes Temas Constitucionales. Recuperado el 20 de marzo de 2021, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/16.pdf>
- Flores Ramos, J. (Mayo-Agosto de 2019). Importancia económica de las contrataciones del sector público: Propuesta del nuevo gobierno para mejorar su eficiencia y eficacia económica. (INAP, Ed.) *Revista de Administración Pública*, 61-84.
- Flores, Z. (7 de julio de 2018). Hacienda concentraría las compras de Gobierno con AMLO. *El Financiero*. Recuperado el 21 de marzo de 2021, de <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/shcp-con-amlo-centralizara-todas-las-compras-de-gobierno-urzua>
- Flynn, A., & Davis, P. (2014). Theory in public procurement research. *Journal of Public Procurement Research*, Volume 14(Issue 21), 139-180.
- Fumega, S., & Scrolloni, F. (2012). El acceso a la información y los gobiernos abiertos en América Latina. En A. Hofmann, A. Ramírez, & J. A. Bojórquez, *La promesa del Gobierno Abierto* (págs. 225-257). Ciudad de México: ITAIP-INFODF.
- Gitterman, D. P. (June de 2013). The American Presidency and the Power of the Purchaser. (C. f. Presidency, Ed.) *Presidential Studies Quarterly* 43(2), 225-251.
- Government New Zealand. (20 de noviembre de 2020). *Algorithm charter for Aotearoa New Zealand*. Obtenido de data.govt.nz: <https://data.govt.nz/toolkit/data-ethics/government-algorithm-transparency-and-accountability/algorithm-charter/>

- Harguindéguy, J. B. (2015). *Análisis de las políticas públicas* (2a. Edición ed.). Madrid: Tecnos.
- Hernández García, R. (07 de marzo de 2019). ¿Necesitamos una nueva Ley de Obras Públicas Federal? (Expansión, Ed.) *Obras*. Recuperado el 08 de febrero de 2021, de <https://obras.expansion.mx/opinion/2019/03/07/necesitamos-una-nueva-ley-de-obras-publicas-federal>
- Hernández Magallón, A. (septiembre-diciembre de 2019). Profesionalización de la función pública ante el rediseño estructural de la Administración Pública Federal en México. (INAP, Ed.) *Revista de Administración Pública, Volumen LIV*(No. 3), 119-148.
- Herrera Macías, A. (septiembre-diciembre de 2019). Los retos del capital humano en el sector público. Algunas reflexiones en el caso mexicano. (INAP, Ed.) *RAP. Profesionalización de la Función Pública, Volumen LIV*(No. 3), 229-248.
- Hood, C. (2019). Explorando la caja de herramientas del gobierno. En E. V. Cantú, *Instrumentos de Políticas Públicas* (págs. 37-54). Ciudad de México: Siglo XXI.
- Huacuja Betancurt, S., & Merino Conde, G. (2018). Antecedentes y estructura de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. En C. F. Matute González, *Las adquisiciones en el Estado mexicano* (págs. 93-178). Ciudad de México: Tirant lo blanch.
- ILO. (2017). Innovaciones en compras públicas sustentables. Inclusión del criterio de empleabilidad en las compras públicas. *Notas de investigación de empleo*. Ginebra, Suiza: International Labour Organization. Recuperado el 2020 de noviembre de 11, de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_566105.pdf
- IMCO. (2018). *Índice de Riesgos de Corrupción: El sistema mexicano*. Recuperado el 28 de agosto de 2020, de <https://imco.org.mx/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/>
- International Monetary Fund, IMF . (11 de noviembre de 2020). *IMF Datamapper*. Obtenido de Government expenditure, percent of GDP: <https://www.imf.org/external/datamapper/exp@FPP/MEX?zoom=MEX&highlight=MEX>
- Jeong-Wook, C. (2010). A study of the role of public procurement - can public procurement make society better? *4th International Public Procurement Conference (ICPP4)*. Seoul, South Korea: IPPC4 Proceedings.
- Khan, N. (2018). *Public procurement fundamentals. Lessons from and for the field*. Londres: Emerald Publishing Limited.
- Lascoumes, P., & Le Gales, P. (Enero de 2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public

Policy Instrumentation. *Governance, an international journal of policy, administration and institutions*, 20, 21. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>

Lizárraga, D. (28 de enero de 2020). Opinion: El gobierno de México es cada vez más opaco. *The Washington Post*. Recuperado el 21 de febrero de 2021, de <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/01/28/el-gobierno-de-mexico-es-cada-vez-mas-opaco/>

López-Elías, J. (1999). *Aspectos jurídicos de la licitación pública en México*. Distrito Federal, México: UNAM-IIJ.

Martínez Puón, R. (2017). *De la transparencia hacia un gobierno abierto*. Ciudad de México: Tirant lo blanch.

Matute González, C. (2018). Estudio introductorio de las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público en el Estado mexicano. En C. F. Matute González, *Las adquisiciones en el Estado mexicano* (págs. 15-92). Ciudad de México: Tirant lo blanch.

México Evalúa. (25 de junio de 2020). *México Evalúa*. Obtenido de Iniciativa en pro de las contrataciones públicas íntegras y oportunas: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/07/iniciativa-de-ley-contrataciones-publicas-1.pdf>

México Evalúa; SNA; Transparencia Mexicana; COFECE; IMCO. (6 de julio de 2020). *México Evalúa*. Obtenido de Propuesta de Ley de Contrataciones Públicas en México: Mejores reglas para gastar y ayudar a la reactivación económica: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/07/presentacion-contrataciones-vf-2.pdf>

Miranzo Díaz, J. (2020). Inteligencia artificial y contratación pública. En M. D. J.A., & e. d.-L. Mancha (Ed.), *Administración electrónica, transparencia y contratación pública* (págs. 105-142). Madrid, España: IUSTEL.

Nava Negrete, A. (1992). Derecho de las obras públicas en México. *Actualidad y perspectivas del derecho público a finales del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla, Vol. II*.

Nicola, D., Piga, G., & Spagnolo, G. (2006). When should procurement be centralized? En D. Nicola, F. Dini, & G. Piga, *Handbook of Procurement* (págs. 47-81). New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo: Cambridge University Press.

OCDE. (2015). *Informe de Prácticas en la Contratación Pública Local en Cinco Entidades Mexicanas*. Paris: Éditions OCDE.

OCDE. (2015-1). *Combate a la colusión en los procesos de contratación pública en México*. Informe Analítico del Secretariado sobre el Cumplimiento de la Legislación, Regulaciones y Prácticas de la CFE con las Mejores Prácticas de la OCDE, París, Francia.

- OCDE. (2015-2). *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>
- OCDE. (2016-1). Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017. En OCDE, *Entidades rectoras de compras públicas* (págs. 152-153). París: OECD Publishing.
- OCDE. (2018). *Estudio del sistema electrónico de contratación pública de México. Rediseñando CompraNet de manera incluyente*. París: Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública, Editions OCDE.
- OCDE. (2019). *Informe de seguimiento sobre la contratación de CompraNet*. París: OCDE. Recuperado el 12 de febrero de 2021, de <https://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/informe-seguimiento-sobre-reforma-CompraNet-Mexico.pdf>
- OCDE. (7 de enero de 2019-2). *Se atendieron las primeras recomendaciones para la mejora del sistema CompraNet. Sin embargo, siguen pendientes otras más complejas y de largo plazo, que requerirán de mayor coordinación y recursos, afirmó la OCDE*. Obtenido de [www.oecd.org/https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/seatendieronlasprimerasrecomendacionesparalamejoradelsistemacompranetocde.htm](https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/seatendieronlasprimerasrecomendacionesparalamejoradelsistemacompranetocde.htm)
- OCP. (2019). *Global Report: Open Contracting*. Recuperado el 20 de Septiembre de 2020, de <https://www.opengovpartnership.org/documents/global-report-open-contracting/>
- OCP. (20 de Junio de 2020). Obtenido de Open Contracting Partnership: <https://www.open-contracting.org/what-is-open-contracting/>
- OCP. (15 de mayo de 2020). *open-contracting.org*. Obtenido de Reformar las contrataciones públicas durante una crisis: De qué manera los equipos de Lift marcan el rumbo: <https://www.open-contracting.org/es/2020/05/15/reformar-las-contrataciones-publicas-durante-una-crisis-de-que-manera-los-equipos-de-lift-marcen-el-rumbo/>
- OECD. (2009). *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*. OECD. Recuperado el 2020 de Agosto de 26, de <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- OECD. (2013). *Government at a glance*. París: OECD, publishing. doi:https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en
- OECD. (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*. OECD. Obtenido de <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>
- OECD. (20 de julio de 2020). *Public Procurement and Infrastructure Governance: Initial policy responses to the Coronavirus (COVID-19) crisis*. Obtenido de Tackling coronavirus (COVID-19): <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-procurement-and-infrastructure-governance-initial-policy-responses-to-the-coronavirus-covid-19-crisis-c0ab0a96/>

- Olivié, I., & Sorroza, A. (2006). *Más allá de la ayuda: Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Madrid: Real Instituto Elcano y Ariel.
- OMC. (28 de Julio de 2020). *Organización Mundial de Comercio*. Obtenido de Acuerdo sobre Contratación Pública: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm
- Ortega, A. (13 de marzo de 2019). López Obrador promete transparencia, pero todavía queda a deber. *Expansión*. Recuperado el 21 de febrero de 2021, de <https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/03/13/lopez-obrador-promete-transparencia-pero-todavia-queda-a-deber>
- Osei-Afoakwa, K. (2014). How Relevant is the Principle of Transparency in Public Procurement? *Developing Country Studies, Vol. 4*(Num. 6).
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno Abierto: hacía un nuevo paradigma de la gestión pública*. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno. Obtenido de Red de Gobierno Electrónico de América LATina y el Caribe: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Oszlak, O. (2018). ¿Cómo debe ser la formación orientada a la construcción de un Estado abierto? (GIGAPP, Ed.) *Estudios Working Papers*(106), 548-571. Obtenido de <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/123/144>
- Peters, G. B. (2015). *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham, UK; Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing.
- PODER. (2019). *Todos los contratos.mx*. Obtenido de Todos los contratos.mx: <https://www.todosloscontratos.mx/>
- PwC. (2017). *Encuesta sobre delitos económicos 2016 - Suplemento México*. Recuperado el 28 de agosto de 2020, de <https://www.pwc.de/de/internationale-maerkte/2017-07-04-encuesta-sobre-delitos-economicos-2016.pdf>
- Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno Abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta? *Más poder local*, 14-22.
- Redacción. (11 de diciembre de 2018). La guía AMLO: 50 puntos para prevenir la corrupción en su gobierno. *Expansión*. Recuperado el 21 de marzo de 2021, de <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/12/11/la-guia-amlo-50-puntos-para-prevenir-la-corrupcion-y-fomentar-la-austeridad>
- RICG. (2017). *Informe diagnóstico de datos abiertos en contrataciones públicas*. OEA, ILDA, OCP, DRC-Canadá .
- Rodríguez, Esteban David de Quinto Elemento Lab. (22 de septiembre de 2020). La atrofia del abastecimiento de medicinas en México. *El Economista*. Recuperado el 28 de enero de 2021, de <https://www.economista.com.mx/politica/La-atrofia-del-abastecimiento-de-medicinas-en-Mexico-20200921-0067.html>

- Salamon, L. (2002). *The tools of government. A wide to the new governance* . New York: Oxford University Press.
- Sánchez González, J. (2017). La iniciativa del gobierno abierto en México: gobierno electrónico, participación ciudadana limitada y poca colaboración. *RICEG. Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno.*, Vol. 1(Núm. 1-2), 254-277.
- Sánchez González, J. J., Morales, J. M., & Arciniega Rendón, J. M. (2019). *La percepción de la corrupción en los gobiernos locales*. México: Editorial Fontamara.
- Sánchez Rivera, S., & Gómez Magaña, E. (2011). *El testigo social. Experiencia de incidencia de la sociedad civil en la gestión pública*. Ciudad de México: ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A.C. Recuperado el 02 de febrero de 20210, de <https://rendiciondecuentas.org.mx/el-testigo-social-incidencia-civil-en-la-gestion-publica/>
- Schapper, P. R., Veiga Malta, J. N., & Gilbert, D. L. (2006). An analytical framework for the management and reform of public procurement. *Journal of Public Procurement*, 6(Issues 1 & 3), 1-26.
- Schmitt, S. (20 Nov 2012). Comparative approaches to the study of public policy-making. En S. F. Eduardo Araral (Ed.), *Routledge Handbook of Public Policy* Routledge (págs. 29-43). Obtenido de <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9780203097571.ch3>
- SE. (28 de septiembre de 2015). Manual de Organización General de la Secretaría de Economía. publicado en el Diario Oficial de la Federación.
- SELA. (2015). *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Quito, Ecuador: SELA, SERCOP, UNASUR, REDEPLAN.
- SFP. (2012). *Libro Blanco. Transformación del sistema de contrataciones públicas de la APF*. Distrito Federal, México.
- SFP. (2018). *Libro blanco. Contrataciones públicas para un buen gobierno*. Ciudad de México.
- SFP. (23 de enero de 2018). Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública. Diario Oficial de la Federación.
- SFP. (18 de febrero de 2021). *Registro de Servidores públicos de la Administración Pública Federal que intervienen en procedimientos de contrataciones públicas, el otorgamiento de licencias, permisos, concesiones y autorizaciones, así como en la enajenación de bienes muebles de la adm.* Obtenido de Reniresp: <https://reniresp.funcionpublica.gob.mx/ppcapf/consulta/informacion.jsf>
- SFP. (21 de mayo de 2021). *Reniresp*. Obtenido de Registro de servidores públicos que intervienen en las contrataciones públicas, otorgamiento de licencias, permisos, concesiones y autorizaciones, así como en la enajenación de bienes muebles de la

- Administración Pública Federal :
<https://reniresp.funcionpublica.gob.mx/ppcapf/consulta/informacion.jsf>
- SHCP. (31 de julio de 2019). Acuerdo por el que se incorpora como un módulo de CompraNet la aplicación denominada Tienda Digital del Gobierno Federal y se emiten las disposiciones de carácter general que regulan su funcionamiento. *Diario Oficial de la Federación*.
- SHCP. (15 de noviembre de 2019). Lineamientos para coordinar y llevar a cabo los procedimientos de contratación para consolidar la adquisición o arrendamiento de bienes muebles o la prestación de servicios de cualquier naturaleza. *Norma*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- SHCP. (2020). *2 Informe de Labores 2019-2020*.
- SHCP. (16 de noviembre de 2020). *Compranet*. Obtenido de Información de compranet: <http://web.compranet.gob.mx/ayudas/general/informacion.html>
- SHCP. (11 de noviembre de 2020). *Transparencia presupuestaria*. Obtenido de Proceso de Contratación : https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/proceso_contratacion
- SHCP. (2021 de mayo de 2021). *CompraNet-IM*. Obtenido de compranetim.hacienda.gob.mx: <https://compranetim.hacienda.gob.mx/CompranetIMindex.html>
- Snider, K. F., & Rendon, R. G. (2008). Public Procurement Policy: implications for theory and practice. *Journal of Public Procurement*, 8(3), 285-308.
- Snider, K. F., & Rendon, R. G. (2012). Public Procurement: Public Administration and Public Service Perspectives. (N. A. (NASPAA), Ed.) *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 18(No. 2), 327-348. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/23208657>
- Stephens, I. (26 de marzo de 2019). AMLO anuncia revisión de la figura de “testigos sociales”. *El Universal*. Recuperado el 22 de marzo de 21, de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-anuncia-revision-de-la-figura-de-testigos-sociales>
- Tahís Martínez, A., & Torres, L. (2019). *Compras públicas y Big Data: El caso mexicano*. IMCO-BID.
- Thai, K. (2001). Public Procurement Re-examined. *Journal of Public Procurement*, Volume 1(Issue 1), 9-50.
- Thai, K. V. (2009). *International Handbook of Public Procurement*. (K. V. Thai, Ed.) Florida: Florida Atlantic University-CRC Press.
- Thai, K. V. (2017). Chapter 1. Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge Sharing. *International Public Procurement Conference-Book 8*, (pág. En

- línea). Recuperado el 1 de octubre de 2019, de <http://www.ippa.org/menu-styles/62-ippa2017/books>
- UNAM. (20 de marzo de 2020). *Tesis del Sistema Bibliotecario de la UNAM*. Obtenido de <https://www.unamenlinea.unam.mx/recurso/tesis-del-sistema-bibliotecario-de-la-unam>
- UNIDO. (2017). The role of public procurement policy in driving industrial development. (U. N. UNIDO, Ed.) *Inclusive and Sustainable Industrial Development Working Paper Series*, Working paper8/2017.
- United Nations Development Programme Procurement (UNDP). (2006). *Contract, Asset and Procurement Management*. Recuperado el 20 de 11 de 2020, de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.362.2543&rep=rep1&type=pdf>
- UNODC. (2013). *Transparencia, objetividad y competencia en las contrataciones públicas*. México: UNODC. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Transparencia_Publicas.pdf
- Uruchurtu Chavarín, G. (2020). Los tratados de libre comercio como instrumentos para combatir la corrupción. En M. López Olvera , & R. Cancino Gómez, *La contratación pública y el sistema nacional anticorrupción* (págs. 255-273). Ciudad de México: UNAM-IIJ.
- USAID; ETHOS. (2017). *Taller introductorio. Sistema Nacional Antocorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos*. Recuperado el 2020 de noviembre de 16, de https://www.ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf
- Vargas Zempoaltecatl, J. (septiembre-diciembre de 2016). Evolución Jurídica de la Secretaría de la Función Pública en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (INAP, Ed.) *Revista de Administración Pública. 40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Volumen LI(Nº 3)*, 205-222. Recuperado el 18 de noviembre de 2020, de <https://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap141.pdf>
- Vargas Zempoaltecatl, J. (2018). La contratación pública como herramienta estratégica para un buen gobierno. En C. Matute Carlos, *Las adquisiciones del Estado mexicano* (págs. 179-218). Ciudad de México: Tirant lo blanch.
- Villarreal Cantú, E. (2019). *Instrumentos de políticas públicas*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Volosin, N. (2015). *Datos abiertos, corrupción y compras públicas*. Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos. Obtenido de <https://idatosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/10/5.-Corrupcion-y-compras-publicas-Volosin1.pdf>

World Bank. (March de 2013). Comparison of the international instruments on public procurement. *Background Paper. Review of the World Bank's Procurement Policies and Procedures*.

Yañez Robles, E. (septiembre-diciembre de 2008). Los testigos sociales y sus contribuciones a la gestión pública. (INAP, Ed.) *Revista de Administración Pública*, XLIII(Número especial), 69-106.