

L É A S E S I Q U I E R E

**GE
NE
RAR**

**MÁS VALOR EN
LA CONTRATACIÓN
DE OBRA PÚBLICA**

MARIANA CAMPOS Y DIANA NAVA

Mariana Campos es coordinadora del programa de Presupuesto y Rendición de cuentas de México Evalúa y **Diana Nava** es investigadora del mismo.



RESUMEN

La contratación pública es una actividad económica y un instrumento de gasto que debe ser empleado racionalmente para elevar el bienestar. Actualmente, no contamos con los instrumentos para obtener el mayor valor a cambio de los recursos públicos que se gastan en las contrataciones públicas. En este capítulo se abordan los principales problemas de la política de contratación de obra pública y se evidencia que el empleo de excepciones se ha vuelto la regla general, como el permitir que se realicen obras sin planeación adecuada y completa o con procedimientos de contratación distintos a la licitación pública. Esto ha impedido generar valor con las contrataciones públicas. Un mejor escenario exige institucionalizar procesos, mayor uso de las nuevas tecnologías, apertura gubernamental y participación ciudadana.

INTRODUCCIÓN

La contratación pública es un instrumento de ejecución del gasto público. De su uso racional depende el impacto de los recursos involucrados en la economía y destinados a elevar el bienestar de la población. Adicionalmente, la contratación pública es una actividad económica en sí misma. Mientras que, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), representa en promedio 13% del PIB, en México equivale por lo menos a 5% del PIB y a más del 20% del presupuesto público (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2017).

Dentro de la contratación pública, la de obra es de las más retadoras por la complejidad de los bienes y servicios contratados y por los montos involucrados. Lamentablemente, también es una de las áreas más vulnerables a la corrupción en todo el mundo. En el más reciente Índice de Fuentes de Soborno publicado por Transparency International en 2011, el cual clasifica los sectores económicos por la percepción que generan en torno a su nivel de corrupción, la construcción de obra pública se encuentra en la peor posición (Haardoon y Heinrich, 2011). Por su parte, el Secretario General de la OCDE ha afirmado que más de la mitad de los casos de cohecho internacional (57%) en países miembros están relacionados con la obtención de contratos públicos (Gurría, 2018). Desde luego, esto es más frecuente en contextos de subdesarrollo y de debilidad política e institucional con insuficiente transparencia y rendición de cuentas en el control de los recursos públicos.

En México Evalúa, hemos estudiado más de 165 procedimientos de contratación de obra pública e identificado que el control de los riesgos de corrupción es deficiente. Todavía no se aprovechan adecuadamente instrumentos clave para reducirlos en el ciclo de contratación de obras públicas. Por ejemplo, el sistema de contrataciones públicas con recursos federales, CompraNet, todavía se utiliza más como biblioteca de documentos que como herramienta transaccional para otorgar y administrar contratos. Por ello, combatir la corrupción en materia de contratación de obra pública debe ser prioridad de la agenda nacional y de la próxima administración. Éste es un tema impostergable para mejorar los niveles de confianza hacia las instituciones y aumentar la calidad del gasto público y, por ende, su impacto en el bienestar de los ciudadanos.

La política de contratación de obra pública debe diseñarse e implementarse para reducir la corrupción, maximizar el valor que se genera a cambio de los recursos públicos y promover una mayor calidad de los servicios públicos, una economía competitiva, así como una relación sociedad-Gobierno más íntegra. Con este propósito, recomendamos fortalecer y transparentar los procesos de

planeación y selección de los proyectos públicos de infraestructura; limitar el uso de procesos de contratación distintos a la licitación pública y garantizar su rendición de cuentas; impedir la simulación en las licitaciones públicas y en los procesos restringidos; reforzar la transparencia y rendición de cuentas en los procesos de contratación, la gestión de los contratos y la ejecución de los trabajos; así como profesionalizar la burocracia encargada de la contratación de obras públicas.

CONTEXTO

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha reiterado que las contrataciones en materia de obra pública son un riesgo para el erario. En su mensaje con motivo de la entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, el Auditor Superior de la Federación identificó ésta como una de las cuatro áreas de la administración pública más susceptibles de presentar fallas que repercutan en el uso eficiente de los recursos y tengan un impacto considerable en términos económicos y sociales (Auditoría Superior de la Federación [ASF], 2017b). Explicó que el sector de la construcción enfrenta vulnerabilidades debido a las cantidades de recursos invertidos, el carácter altamente técnico de las obras y servicios, así como las limitaciones de capacidad de los entes públicos a cargo.

En un análisis que realizó la ASF sobre una muestra de 80 contratos de más de 100 millones de pesos ejecutados entre 1999 y 2010, observó que tuvieron ajustes sustantivos con respecto a los montos de recursos y tiempos de ejecución originalmente planeados (ASF, 2012). En promedio, las obras aumentaron 36.3% sus presupuestos y se tardaron 126% más de lo programado para concluir. Más específicamente, 67.5% del total de los 80 contratos tardó por lo menos un año más de lo debido⁵⁶.

⁵⁶ De hecho, es frecuente que las autoridades acaben pagando, por un contrato, montos superiores a los planteados en las ofertas económicas que se rechazaron durante el proceso de licitación de este contrato. Esto erosiona las condiciones de competencia y la confianza en los procedimientos de contratación (ASF, 2012).

Los desfases en tiempo y montos son más claros si clasificamos los ajustes a los 80 contratos en cuartiles, según el tamaño del aumento, pues el promedio no permite dimensionar los peores casos. En los 20 contratos con mayor aumento con respecto al monto inicial, el desfase fue de 51%. Así, en promedio, inicialmente se programó gastar 2 mil 740 millones de pesos, pero se gastaron 1 mil 402 millones de pesos más. Con respecto a los desfases de tiempo, el desfase promedio del cuartil con mayor aumento en los tiempos fue de 144%. En estos contratos, mientras se previó que la ejecución inicial fuera de 709 días en promedio (un año 11 meses), ésta realmente terminó en 1 mil 729 días (cuatro años nueve meses) (México Evalúa, 2014).

Los montos y plazos que rebasan lo pactado son evidencia de la ineficacia de la contratación pública para obtener obras públicas que generen valor porque el beneficio de su realización es mayor a su costo.

Pero, ¿a qué se deben estos desfases? Del análisis del grado de transparencia de la política de contrataciones públicas y del estudio de proyectos de infraestructura específicos, como el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), el Tren Interurbano México Toluca, el Paso Exprés a Cuernavaca, México Evalúa ha diagnosticado los siguientes problemas:

1. La planeación de los proyectos y de sus contrataciones es deficiente: de corto plazo y de corte político

De acuerdo con la Métrica de Transparencia de Obra Pública (MeTrOP), los procesos de planeación institucionalizada en México no cuentan con un alcance de mediano (10 años) o largo plazo (20-30 años), sino sólo de corto plazo, equivalente a la duración de una administración (México Evalúa, 2016). La contratación de obra pública no se justifica como una solución a una necesidad de infraestructura identificada en un diagnóstico previo, objetivo y técnico y tampoco como parte de un plan de largo plazo que establezca el orden de prioridad de los proyectos de infraestructura.

El ciclo político de seis años es el que dicta el proceso de planeación y desarrollo de los proyectos de infraestructura y suele ser insuficiente para solventar todas las fases que requiere la construcción de una obra pública, especialmente cuando es compleja.

Tal acotación de tiempo ha impedido planear por completo los proyectos de obras públicas, por lo que éstas a menudo se inician sin todos los documentos y evaluaciones necesarias, lo que provoca atrasos y suspensiones constantes, que afectan el calendario y el presupuesto. Por ejemplo, muchos proyectos no cuentan con los derechos de vía o los estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, legal y social necesarios, porque son trámites tardados que requieren integrar expedientes documentales y realizar evaluaciones que no se realizan con tiempo suficiente.

La Ley de Obras Públicas prevé que se puede programar la realización de obras solamente cuando éstas cuentan con una planeación completa, pues su inclusión en los programas anuales de obra requiere analizar todos sus documentos de planeación, como son sus estudios de factibilidad legal, ambiental, económica, social y técnica, su calendarización física y financiera y sus proyectos ejecutivos, así como las especificaciones de construcción, las normas de calidad y el programa de ejecución, los cuales permiten definir adecuadamente el objeto del contrato y los criterios de evaluación de proposiciones.

Sin embargo, esta misma Ley prevé casos excepcionales en los cuales se permite iniciar licitaciones sin una planeación adecuada, así como modificar los documentos de planeación sobre la marcha. Por una parte, en el caso de algunas obras de gran complejidad, la Ley permite realizarlas sin planeación completa, contando sólo con cierto grado de avance en el desarrollo de los estudios de factibilidad y de los proyectos ejecutivos. Además, la ley permite modificar las obras públicas y servicios que forman parte del Programa Anual de Obra Pública (PAOP), así como programar proyectos no definitivos y hacer cambios en la planeación de las mismas.

Pero la excepción se volvió la regla, por lo que es una práctica frecuente el programar, licitar y ejecutar contratos de obras públicas con una planeación insuficiente o deficiente. Esto es preocupante porque el desconocimiento y la falta de especificaciones técnicas del proyecto impiden a las autoridades preparar convocatorias, bases de licitación y mecanismos de evaluación apropiados para identificar los mejores contratistas. Estas deficiencias tampoco permiten brindar la información suficiente a los contratistas para que puedan preparar proposiciones solventes, y en particular, cotizaciones. También impiden definir adecuadamente el objeto de los contratos, por lo que éstos pactan términos y condiciones sin certidumbre de que coincidan con las exigencias reales de la ejecución de los trabajos. Esto implica llevar a cabo obras de manera desorganizada e ineficiente, lo que puede prolongar los tiempos de ejecución y aumentar el presupuesto inicialmente pactado.

El problema es que no se regulan de manera específica la contratación y ejecución de las obras realizadas bajo esta excepción. La ley no prevé disposiciones para controlar los posibles riesgos de ineficiencia y corrupción derivados de la falta de especificaciones técnicas y presupuestales y de la discrecionalidad que debe otorgarse a las áreas contratantes para culminar este tipo de obras.

Además, la Ley tampoco define con precisión lo que deben contener los documentos necesarios para planear una obra adecuadamente. Así, no precisa que el “proyecto ejecutivo”, el documento que guía el diseño y la realización de las diferentes etapas del proceso de construcción, debe estar integrado por el conjunto de planos y documentos que conforman los proyectos arquitectónicos y de ingeniería de una obra, así como por el catálogo de conceptos. La Ley tampoco prevé su publicación, por lo que no puede ser empleado como un medio para exigir rendición de cuentas sobre la toma de decisiones a lo largo del desarrollo de la obra.

El caso del NAICM ilustra estas problemáticas. Sin una planeación completa y adecuada, se contrató la realización del Proyecto inte-

gral de barda perimetral del NAICM, por un monto de inversión inicial de 1 mil 572 millones de pesos. La urgencia por cercar el terreno precipitó la celebración de un convenio de colaboración entre el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) y la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) para la construcción de esta barda, antes de que se contara con el Plan Maestro del NAICM, que presenta todas las obras que lo comprenden, así como su distribución. En 2015, la ASF evidenció que el convenio se formalizó sin la planeación completa del proyecto, pues no se contaba con los proyectos ejecutivos completos de cada una de las obras que comprendía (ASF, 2017a).

Por lo anterior, se dificultó la construcción y se realizaron trabajos innecesarios. Por ejemplo, los caminos perimetrales “temporales” se tuvieron que reconstruir para soportar el tránsito de camiones de carga y permanecer como autopista de tránsito regular. Por otra parte, el trazo de la barda requirió ajustes porque, a la hora de establecer el convenio de colaboración, se ignoraba el tamaño definitivo del terreno, no se tenía certeza de si la Comisión Nacional de Agua tenía instalaciones en operación en el recorrido de la barda y se desconocían algunos aspectos de la obra, como la necesidad de una subestación eléctrica que suministrara energía durante la construcción o el espacio que requeriría la construcción de la pista seis. Finalmente, se tuvo que retirar parte de la barda construida para fijar puertas de acceso, cuya ubicación no se conocía desde un inicio. Al final, la barda se terminó de construir aproximadamente 300 días después de lo estimado y con un costo casi dos veces superior al presupuestado, por lo que no sirvió de mucho sacrificar la preparación de la obra por la urgencia de cercar el terreno.

El vínculo entre la falta de planeación y la modificación de contratos en perjuicio del valor de la inversión en obra pública también fue evidente en la contratación del Paso Exprés a Cuernavaca. La licitación y la ejecución de las obras se efectuaron sin que se definiera por completo el proyecto de construcción y sus especificaciones, por lo que

se debieron realizar ajustes significativos en su plazo y precio⁵⁷ y los trabajos resultaron de baja calidad y rentabilidad, con consecuencias desafortunadas, como la muerte de dos personas el pasado 12 de julio de 2017.

Contratar obras sin la necesaria planeación impide diseñar procedimientos de contratación con la información suficiente para contratar a los proveedores idóneos y pactar las mejores condiciones de contratación de precio, tiempo y calidad. La falta de planeación otorga discrecionalidad en la toma de decisiones sobre el precio y el contratista, impide exigir trabajos de calidad por no haberse precisado en cantidad y calidad desde un inicio y además permite que la obra se encarezca durante su construcción mediante ajustes injustificados al contrato, que son riesgos de corrupción que deben controlarse. Por tanto, la indeterminación de los proyectos genera ineficiencias y abre la puerta a riesgos de corrupción durante todo el proceso de construcción, que no son controlados adecuadamente.

2. Los contratos no se otorgan en condiciones que garanticen obtener el mayor valor a cambio de los recursos públicos

Ya que un contexto de competencia genera condiciones propicias para obtener un mayor valor a cambio de los recursos públicos, la Constitución ordena, como regla general, otorgar contratos de obras públicas por medio de licitaciones. Sin embargo, se observan bajos niveles de competencia en la adjudicación de contratos de obra pública, pues gran parte de ellos se otorga a través de procedimientos excepcionales, que no son competidos, como la adjudicación directa o los convenios de colaboración entre entes de gobierno. Además, los que sí se otorgan por medio de licitaciones tampoco suelen presentar los niveles de competencia deseados.

⁵⁷ Como consecuencia del desorden de este proyecto, su precio resultó 112% mayor al inicialmente contratado. Así, mientras al celebrar el contrato se acordó que el costo de la obra sería de 1 mil 045 millones de pesos, al anunciar su conclusión, se informó que fue de 2 mil 213 millones de pesos.

La OCDE (2018) cita datos de la Secretaría de la Función Pública (SFP), según los cuales 68% de los contratos adjudicados en 2017 con recursos federales (que representaban 25% de los recursos públicos destinados a inversión en infraestructura ese año) fueron otorgados mediante adjudicaciones directas, es decir, mediante procedimientos en los que la autoridad contratante decidió discrecionalmente quién realizaría los trabajos, sin que su capacidad e idoneidad quedara probada en un concurso. Solamente 18% de los contratos (que representan 64% de la inversión pública anual) se otorgaron mediante licitaciones públicas.

Preocupa la frecuencia con la que se prescinde de la licitación pública para contratar y se utilizan procedimientos excepcionales, en particular la adjudicación directa. También es frecuente⁵⁸ la contratación de obra pública por medio de convenios de colaboración entre dependencias, en los que la autoridad contratante decide acordar con otra dependencia o entidad la realización de trabajos de obra pública, sin que se tenga que publicar un documento en el que justifique la idoneidad de tal dependencia o entidad para desempeñar los trabajos. De igual forma, la invitación a cuando menos tres es un procedimiento de contratación excepcional empleado más allá de lo necesario porque la ley no define los supuestos específicos que justifican el uso de este tipo de contratación, porque se realiza sin transparencia y con un bajo nivel de competencia.

La frecuencia con la que se usan procedimientos no competitivos se explica porque existe una amplia discrecionalidad para elegir este tipo de procedimientos: los supuestos de excepción son muchos y no siempre atienden a un criterio de necesidad que los justifique, como el que sean bienes y servicios en los que sólo existe un proveedor o

⁵⁸ Dado que no se publican tales convenios, no es posible medir con certeza la frecuencia de su uso, pero nuestra experiencia en la revisión de procesos de contratación nos indica que son bastante comunes. Por ejemplo, en la página datos.gob.mx se reporta que de las 321 contrataciones del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) a diciembre de 2017, 44 (13.7%) corresponden a convenios de colaboración que ha firmado GACM con otras dependencias y entidades (Gobierno federal, 2017).

que se trate de contingencias o emergencias que requieran de contrataciones inmediatas, en el caso de las adjudicaciones directas.

Además, la discrecionalidad en la selección del procedimiento es posible porque tal decisión no necesita justificarse de manera objetiva, completa y transparente. Los dictámenes de excepción a las licitaciones públicas no se publican y en éstos la selección del procedimiento de contratación se justifica con argumentos pobres e insuficientes. El marco normativo establece que la justificación debe explicar las circunstancias del caso y atender los principios de correcto ejercicio del gasto y las mejores condiciones de contratación, pero no exige que se sustente en una investigación de mercado que debería ser el documento clave para tomar esta decisión. La justificación de la decisión tampoco toma en cuenta el valor de la contratación y los riesgos intrínsecos a cada procedimiento excepcional, como sería deseable, ni se basa en el análisis de peritos externos u opiniones de competencia económica.

También existen fuertes incentivos, que no deberían tener cabida, para que las autoridades opten por procedimientos excepcionales. Estos otorgan amplios espacios de discrecionalidad porque su implementación no está regulada, pues ninguna ley define los momentos del procedimiento ni cómo se deben documentar. Por tanto, en los procedimientos excepcionales se adoptan decisiones discrecionales en la opacidad, al no ser obligatoria la publicación de documentos relevantes sobre el proceso de toma de decisión. Así, por ejemplo, el proceso de invitación a cuando menos tres no es transparente, pues la selección de los licitantes que se invitan no se publica ni se justifica, lo que permite simular una licitación restringida. Abre un camino fácil para la dirección artificial del concurso, al invitar proveedores a presentar propuestas simuladas para dejar el camino libre a otro competidor.

La poca competencia en este tipo de contrataciones se evidenció en las cuatro invitaciones a cuando menos tres competidores por montos mayores a 100 millones de pesos del proyecto de construcción

del Tren México-Toluca, pues todas se otorgaron en bajos niveles de competencia. En respuesta a las invitaciones a participar, se recibieron máximo cuatro propuestas, pero varias fueron descalificadas por no cumplir los requisitos y el contratista ganador se eligió entre muy pocos participantes calificados. Incluso, en una de las contrataciones, sólo un licitante cumplió los requisitos y se le otorgó el contrato, sin competencia.

Por otra parte, incluso cuando se utiliza la licitación para adjudicar contratos, a menudo ésta no se genera en un verdadero contexto de competencia y rivalidad. En un concurso real, se selecciona el ganador con base en una valoración de la experiencia y especialidad de los candidatos, así como del precio y de la calidad que ofrecen. En este escenario ideal, el Gobierno está en posibilidades de elegir entre muchos proveedores y ofertas, lo que propicia que la obra se construya a precios de mercado, en tiempo y con calidad.

Se estima que las condiciones de competencia son aceptables cuando se elige al ganador del contrato entre un número considerable de participantes con propuestas solventes, es decir, que cumplieron todos los requisitos y superaron las evaluaciones necesarias. Así, en las licitaciones restringidas, la Unión Europea considera que existen condiciones de competencia si el ganador se elige entre por lo menos cinco competidores con propuestas solventes (Directiva 2014/24/UE, 2014, art. 65). Por ello, en las licitaciones públicas, en las que debe existir una mayor rivalidad por ser un concurso público y abierto, consideramos que el ganador debería elegirse entre por lo menos seis participantes con propuestas solventes.

En la práctica, es frecuente que un contrato se otorgue en una licitación que termina siendo no competida pues un gran número de proposiciones entregadas por parte de los contratistas son descalificadas antes de una apropiada evaluación, por no cumplir con requisitos de forma. Como resultado, se observan bajos niveles de competencia en las licitaciones. Incluso, a veces, se llega a evaluar una sola proposición, por lo que equivale a una adjudicación directa.

Ejemplo de estos son las licitaciones públicas de mayor cuantía del NAICM. Parecía una buena noticia que en 87.1% del monto contratado a diciembre de 2017 (equivalente a 132 mil 648 millones de pesos), los proveedores de las obras se eligieron por medio de licitaciones públicas (Gobierno federal, 2017). Sin embargo, al analizar las 30 licitaciones de mayor cuantía, que representan el 88% de ese mismo monto, observamos que existió una alta tasa de descalificación de los participantes (73%), por lo que el ganador normalmente se eligió entre pocos y sólo en seis licitaciones se eligió con la rivalidad suficiente para considerar que existieron condiciones de competencia aceptables.

Otro problema observado en la contratación de obra pública son las deficiencias en la evaluación de las propuestas de los contratistas durante las licitaciones.

El mecanismo de puntos y porcentajes que se emplea en las licitaciones realizadas con recursos federales establecido por la SFP ordena otorgar 50% de la calificación al precio y el 50% restante a la propuesta técnica, lo que significa dar un valor muy importante en la calificación al precio, privilegiando siempre propuestas baratas (Secretaría de la Función Pública [SFP], 2010). En efecto, los lineamientos establecen que, para escoger al ganador entre los competidores cuya propuesta técnica fue solvente, el 50% de los puntos se otorga automáticamente a la propuesta económica más barata y el porcentaje de las demás propuestas económicas se va reduciendo conforme se encarecen.

Bajo ese diseño, la SFP delimitó un solo modelo estático de distribución de puntos para todas las licitaciones, con independencia de las particularidades de la obra a realizar y sólo puede modificarse con autorización previa de la misma SFP. Al aplicar este mecanismo de evaluación, que es obligatorio, las autoridades contratantes están limitadas en su valoración de la capacidad de los licitantes, de acuerdo a las circunstancias de las obras, su complejidad y dimensión, así como su estado de planeación.

Por ejemplo, en la licitación del principal contrato del Paso Exprés, a pesar de que era imposible garantizar las ofertas económicas a lo largo del desarrollo del proyecto, ya que al estar mal planeado se podía esperar que su precio se ajustara durante la construcción, este criterio siguió representando la mitad de la calificación de las propuestas. Así, la SCT otorgó el contrato al consorcio con la propuesta técnica solvente más barata, con independencia de su calificación técnica, lo que no tuvo sentido pues más tarde el precio, que fue determinante para decidir quién iba a ganar la licitación, no se conservó y se ajustó considerablemente (aumentó 112% respecto del costo inicial) durante la realización de los trabajos, incluso por encima de la propuesta más cara desechada.

Este espíritu ahorrador que se observa en la evaluación de las ofertas sería loable si fuera consistente en todo el proceso de contratación. Pero, en la ejecución del contrato no se conserva dicho precio, que en la práctica sólo termina siendo útil para eliminar proveedores de la competencia por los contratos. Por tanto, tales lineamientos, al otorgarle mayor valor a los precios bajos en todos los casos, pierden de vista la necesidad de garantizar obras de calidad con contratistas con alta capacidad técnica, en especial, en obras que se realizan sin haber contado con una planeación completa y adecuada. Así, se vuelve un mecanismo para reducir la competencia e incentiva además la presentación de propuestas económicas con precios irreales ante la posibilidad de realizar ajustes al precio posteriormente.

3. Falta de una política pública para garantizar un gobierno abierto en materia de contratación de obra pública

Se requieren cuatro elementos para promover un gobierno abierto en materia de contratación de obra pública: cumplir con un estándar de transparencia, establecer procesos de participación ciudadana, evaluar su sistema de contratación y usar la tecnología como instrumento principal para contratar y dar vida a los primeros tres elementos anteriores. Desafortunadamente, no se cumplen en México.

La transparencia en las contrataciones públicas, que constituye un antidoto contra la corrupción, no se ha garantizado, pues no conocemos a tiempo la información completa y pertinente de las contrataciones con recursos federales. La regulación de transparencia en contratación pública presenta varias lagunas e inconsistencias y está fragmentada en múltiples ordenamientos, lo que dificulta su cumplimiento.

Por ello, no podemos conocer toda la historia de las diferentes formas de contratar. Por una parte, los procedimientos excepcionales no están sujetos a obligaciones de transparencia. Por otra, en el caso de las licitaciones, sí existen estas obligaciones, pero no cubren todos los documentos relevantes y muchas veces no son cumplidas en su totalidad. Por ejemplo, en 2014, los fallos no se pusieron a disposición del público en 60% de las licitaciones de 100 millones de pesos o más, aunque era obligatoria su publicación (México Evalúa, 2016).

Además, la manera en la que se hace pública la información actualmente no facilita procesos de participación ciudadana y tampoco permite la evaluación del sistema de contrataciones públicas. La plataforma CompraNet, el sistema electrónico destinado a exhibir la información pública de las contrataciones públicas realizadas con recursos federales, a cargo de la SFP, presenta ciertos problemas. Esta plataforma no concentra toda la información obligatoria y la que ofrece no permite dar seguimiento al ciclo de un proyecto de obra pública. Además de que la información desplegada no está integrada y que los datos presentan inconsistencias con regularidad, los usuarios de la plataforma no tienen la garantía de contar con toda la información porque ésta se modifica sin que queden registros de estos cambios. Finalmente, la información no se publica considerando todos los tipos de usuarios y los datos aparecen en baja resolución y en formatos que impiden analizar las contrataciones con una perspectiva general, a partir de estadísticas e indicadores, que permitan evaluarlas.

Esto evidencia que no se han aprovechado las herramientas tecnológicas disponibles para hacer más efectivas, eficientes, transparentes e íntegras las contrataciones públicas. Así, CompraNet quedó rezagado

hace tiempo y no cumple con el papel de una plataforma de transparencia y rendición de cuentas de estos procesos. Al día de hoy, se usa como una biblioteca de documentos digitales y no como una plataforma en la que suceden los procesos de la contratación pública. No apoya ni facilita los procesos, sino al contrario, implica mayor trabajo y costos innecesarios en tiempo y recursos para sus usuarios porque además de registrar la información en la plataforma, deben llevar a cabo los procedimientos en papel.

Pese a que existen herramientas tecnológicas disponibles adicionales que pueden ser un apoyo fundamental en el control de los riesgos de corrupción, en especial en las contrataciones de obras públicas iniciadas con un estado de planeación incompleta, éstas no han sido utilizadas en México.

La adopción paulatina de mejores herramientas tecnológicas para el desarrollo de los proyectos y sus contrataciones permitirá planear con determinación suficiente y licitar con ese dominio, reduciendo la vaguedad que ha permitido ajustes discrecionales durante la ejecución de los trabajos y los abusos para ajustar los proyectos a la realidad de las circunstancias.

ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA

Desde 2014, el Gobierno federal y el Poder Legislativo han identificado diversos problemas en la contratación de obra pública que requieren de cambios legales. Para combatir la corrupción y obtener una mayor eficiencia en el gasto público, propusieron y discutieron iniciativas para ajustar el alcance de la ley y sus sujetos obligados, en las que además se pretendía promover una mayor transparencia y competencia en los procesos de contratación, así como fortalecer CompraNet como el sistema de contrataciones públicas. No obstante, estos propósitos no se discutieron en un parlamento abierto ni se concretaron en medidas que incorporaran las mejores prácticas, a pesar de que existe una Ley Modelo de Contratación Pública propuesta por la Comisión de las Naciones Unidas para el

Derecho Mercantil Internacional, que establece los mecanismos que debería incorporar la ley de contratación de cualquier país.

Los legisladores han revisado dos proyectos de reformas a la Ley de Obras Públicas, pero ninguna ha sido aprobada por ambas cámaras. Por ejemplo, la iniciativa de Ley propuesta por el Poder Ejecutivo en noviembre de 2014, que no buscaba mejorar las capacidades del Gobierno para contratar de manera más efectiva, eficiente e íntegra, ni promover la imparcialidad en la selección de los procedimientos de contratación o disminuir su opacidad, fue aprobada en la Cámara de Diputados pero no por el Senado.

La SFP también ha declarado como prioritario resolver diversos problemas en la contratación pública y, en particular, mejorar la transparencia y la eficiencia en las contrataciones mediante el uso de CompraNet. Así, en coordinación con la OCDE, la dependencia invitó a la sociedad civil y al sector privado al proyecto **Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando Compranet de manera incluyente**. Como resultado, se recomendaron medidas de corto, mediano y largo plazo para asegurar la publicación de información para todos los usuarios, así como su integridad y confianza; modernizar el sistema; mejorar la interacción con proveedores; fomentar su uso para promover competencia y desarrollo de capacidades; mejorar su eficiencia y eficacia, así como la confianza en el procesamiento de quejas y denuncias, que la SFP implementará a partir de 2018 y a lo largo de 10 años. México Evalúa, quien participó en este proyecto, considera que este horizonte de tiempo, el cual fue propuesto por la SFP, es excesivo.

PROPUESTAS

Se puede generar más valor al invertir en obra pública a través de medidas a corto, mediano y largo plazo. Entre las medidas a corto y mediano plazo, se encuentran las que puede adoptar el Poder Ejecutivo, sin necesidad de una reforma legal, y en cambio, a largo plazo, las que requieren cambiar la ley.

1. Fortalecer y transparentar los procesos de planeación y selección de los proyectos públicos de infraestructura

Con el fin de fortalecer la planeación de los proyectos de obra pública, se deben institucionalizar los procesos de planeación, para que las necesidades de infraestructura y su solución sean determinadas con un diagnóstico a nivel nacional y local, más allá del corto plazo. Es decir, deben definirse procesos de planeación, para que la decisión de realizar una obra pública sea producto de un análisis técnico, integral y a largo plazo, de acuerdo a necesidades de infraestructura identificadas previamente a nivel local, regional y nacional. Es necesario entonces que la planeación de infraestructura nacional cuente con un horizonte de largo plazo y que esto se refleje en el Programa Nacional de Infraestructura (PNI), los Planes Regionales de Desarrollo (PRD) y los Mecanismos de Planeación (MDP). Por ello, hacemos las siguientes propuestas:

- a. Establecer un órgano autónomo, técnico y especializado que concentre la información sobre la infraestructura existente y su mantenimiento; realice y publique diagnósticos sobre las diferentes necesidades de infraestructura en cada nivel de gobierno, a corto, mediano y largo plazo; y elabore una cartera de proyectos de inversión, con un orden de prioridad, para responder a estas necesidades.** La información generada por este órgano debería ser el único sustento válido para justificar la realización de un proyecto de inversión y el diseño de sus procedimientos de contratación.

- b. Ampliar el alcance del PNI, para que sea integral.** Hoy en día, el PNI no aborda los sectores de educación gubernamental, de desarrollo rural, de la defensa y marina nacionales, lo que impide que la planeación sea completa y eficiente (México Evalúa, 2016). Es necesario adoptar mecanismos de coordinación entre autoridades para que el órgano autónomo ya mencionado pueda concentrar y sistematizar toda la información relacionada con la infraestructura existente y su mantenimiento en todos los sectores.

- c. Establecer, tanto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) como en la Ley de Obras Públicas, una metodología objetiva y transparente para seleccionar los proyectos que serán propuestos al Congreso para obtener presupuesto público.** La selección de los proyectos de infraestructura susceptibles de ser financiados por el erario debe responder a una valoración y priorización objetivas que incluyan un sistema de puntaje o calificación de proyectos e incluyan las fuentes de financiamiento propuestas y su distribución a lo largo de distintos años fiscales. Dicha información debería ser publicada, junto con una nota técnica que permita entender los criterios utilizados.
- d. Definir los estándares de una planeación adecuada y completa, precisando qué debe comprender el proyecto ejecutivo, además de establecer la obligación de publicarlo en CompraNet, junto con los estudios de factibilidad legal, técnica y ambiental.** No existen lineamientos sobre la planeación que debe cumplirse en los proyectos de infraestructura. Hoy en día, para que un proyecto de obra pública pueda arrancar, se deben publicar sus planos y sus proyectos de arquitectónicos y de ingeniería, así como su estudio de factibilidad económica, pero no necesariamente su proyecto ejecutivo completo. Por esto, es necesario estandarizar el proceso de planeación que debe agotarse antes de contratar una obra y precisar que el proyecto ejecutivo comprende el conjunto de planos y documentos que conforman los proyectos arquitectónicos y de ingeniería de una obra, así como el catálogo de conceptos y las descripciones e información suficiente para que se pueda llevar a cabo. Además, como parte de una planeación completa, en CompraNet deben publicarse los estudios de factibilidad legal, técnica y ambiental de todos los proyectos, ya que constituyen información necesaria para considerar una planeación adecuada y completa.

- e. Regular, como excepción, la programación de obras públicas que no estén completamente planeadas.** Como ya lo mencionamos, existen obras que, por su complejidad y/o dimensión, se inician antes de que se cuente con toda la información normalmente necesaria para planear una obra pública. Por ello, es necesario definir la información de planeación mínima que se considerará necesaria para programar una obra aun cuando la planeación no está completa: consideramos que el contar con todos los documentos que comprende el proyecto ejecutivo, con la ingeniería a detalle de una obra debe ser el requisito mínimo para programarla. También, se deben precisar los supuestos bajo los cuales se permitirá programar una obra con estas características y exigir una justificación exhaustiva y pública. Adicionalmente, debe regularse la licitación de estas obras para obligar a fijar un plan de ajustes en el diseño de la convocatoria, precisar que el precio no deberá ser determinante en la evaluación de proposiciones y regular el complemento de información que se hará disponible, exigiendo que se defina con precisión cuáles son los documentos e información ya publicados, cuáles están pendientes de presentar y en qué fecha se entregarán, además de establecer medidas para mitigar los riesgos por falta de información en las etapas subsecuentes del proceso de contratación. Finalmente, la Ley de Obras Públicas debe definir las condiciones mínimas que deberán pactarse en el contrato y limitar su modificación durante la ejecución de los trabajos, para que cualquier ajuste se justifique con base en el estado de planeación, y sea revisado por un comité técnico independiente, sin que pueda rebasar el 25% del monto y plazo inicial, como establece la Ley de Obras.
- f. Establecer un régimen específico para los proyectos de magnitud y alcance relevante.** Se recomienda fijar criterios para distinguir entre obras en lo individual y proyectos de infraestructura que, por su magnitud y alcance, requieren adoptar medidas para coordinar la programación de obras y de sus respectivas licitaciones, así como controlar la ejecución de los trabajos.

2. Limitar el uso de procesos de contratación distintos a la licitación pública y garantizar su rendición de cuentas

- a. Limitar los casos que justifican contratar a través de un procedimiento diferente a la licitación pública.** Es necesario limitar los supuestos que permiten optar por las adjudicaciones directas o las invitaciones a cuando menos tres y definir los criterios que justifiquen cada procedimiento, los cuales deben ser regulados por separado, en función de su propia especificidad. En particular, las adjudicaciones directas deben limitarse a los casos de contratación de bienes y servicios para los cuales sólo existe un proveedor o que responden a una contingencia o emergencia que requiere de contrataciones inmediatas.
- b. Fortalecer los documentos de investigación de mercado, que son estratégicos para conocer las condiciones del mercado y seleccionar el procedimiento de contratación idóneo.** Se debe diseñar un formato y emitir lineamientos para que las investigaciones de mercado sean realizadas con exhaustividad y calidad, así como establecer la obligación de que se publiquen.
- c. Establecer la obligación de realizar y publicar en CompraNet un dictamen técnico para seleccionar un procedimiento de contratación distinto a la licitación.** La Ley de Obras debe obligar la participación de peritos externos y de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) en la elaboración del dictamen de excepción a la licitación pública. Es necesario también mejorar el Manual de Obra Pública de modo que incluya parámetros más claros para justificar la selección de los procesos de contratación y para la definición de requisitos por tipo de obra, en lo que sería útil un tabulador con tipos de proyecto según su dimensión y complejidad, entre otros criterios. Además, debe obligar a considerar en el dictamen los resultados de la investigación de mercado.
- d. Establecer el rango mínimo que deben tener los funcionarios encargados de dictaminar la excepción a la licitación públi-**

ca para obras públicas de ciertos montos. Debería existir un tabulador del valor de las contrataciones que indique el rango del funcionario que debe dictaminar y aprobar la excepción a la licitación pública.

- e. Regular el desarrollo de los procedimientos de contratación distintos a la licitación pública.** Es necesario que la Ley de Obras Públicas defina los actos que comprenden las adjudicaciones directas y las invitaciones a cuando menos tres, así como los casos que justifican usar estos procedimientos de contratación excepcionales. También deben precisarse los documentos que deben generarse y la obligación de publicarlos.
- f. Prohibir la participación de dependencias en las contrataciones públicas mediante el formato que les permite participar actualmente,** es decir, a través de convenios de colaboración que no están regulados por ley.
- g. Generar un sistema de avisos sobre la selección de procedimientos de contratación no competidos para la realización de obras públicas,** para que estén sujetos a un mayor escrutinio por parte de los ciudadanos y la sociedad civil organizada interesados.
- h. Establecer la obligación de publicar el informe mensual que se elabora de manera interna sobre los contratos otorgados mediante procedimientos excepcionales.**

3. Impedir la simulación en las licitaciones públicas y en los procedimientos restringidos

- a. Transparentar la selección de los contratistas que participen en las invitaciones a cuando menos tres personas.**
- b. Generar un padrón de contratistas confiable con un sistema de puntaje estandarizado, que proporcione información**

sobre la selección de contratistas que participen en las invitaciones a cuando menos tres personas. El Registro Único de Proveedores y Contratistas y su contraparte de Proveedores Sancionados presentan información relevante para la planeación y ejecución de la obra pública, pero pueden ser mejorados. En efecto, no aseguran la unicidad de las empresas, es decir, que el sistema no recolecta datos básicos de los principales socios o de la ubicación de las oficinas, de tal modo que existe la posibilidad de que las empresas cambien su nombre para evadir sanciones y poder seguir compitiendo para obtener contratos públicos. Los registros existentes tampoco documentan el desempeño de los contratistas. Estos dos aspectos deben reforzarse y a la par debe establecerse un módulo administrativo que atienda, de manera pronta, dudas de autoridades contratantes.

- c. Establecer la obligación para las autoridades de instaurar mecanismos de coordinación entre sí para obtener información relevante sobre el cumplimiento de obligaciones de proveedores.** Las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal concentran información sobre el cumplimiento de obligaciones por parte de proveedores, que podría ser utilizada para decidir invitarlos o no a participar en una licitación restringida. También es necesario institucionalizar el flujo de información entre dependencias, como el Sistema de Administración Tributaria y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

- d. Establecer una disposición en la Ley de Obras Públicas para obligar a las autoridades a declarar desierto y volver a realizar cualquier proceso de licitación que no cuente con un número mínimo de propuestas solventes entre las que elegir el contratista ganador.** Se propone adoptar el criterio propuesto por la Unión Europea. En casos de licitaciones restringidas, se debe elegir al ganador del contrato entre por lo menos cinco competidores calificados, por lo que debe fijarse que la invitación debe ser a cuando menos cinco. En cuanto a licitaciones públicas, al ser concursos abiertos, el nivel de rivalidad debería

ser mayor, por lo que se propone que deban ser por lo menos seis competidores calificados.

- e. Establecer criterios para definir el objeto del contrato y obligar a las autoridades contratantes a que cada requisito exigido en las convocatorias de las licitaciones sea justificado en función de este objeto.** Con el fin de restringir la discrecionalidad para descalificar propuestas por razones diferentes a la solvencia de las mismas, la Ley de Obras Públicas debe exigir que el objeto del contrato sea descrito de manera detallada, objetiva, funcional y genérica sin representar un obstáculo para la participación de licitantes, además de establecer que los requisitos fijados en las convocatorias deben estar directamente relacionados con el objeto del contrato. También debe prever que sólo serán motivo de descalificación de propuestas aspectos que afecten la solvencia de las propuestas y no el incumplimiento con requisitos formales, como la falta de entrega de documentos comprobatorios de requisitos administrativos.

- f. Establecer la obligación por parte de la Cofece de revisar ciertos proyectos de convocatoria y sus mecanismos de evaluación de proposiciones de licitaciones,** para evitar que contengan requisitos innecesarios que puedan constituir barreras a la competencia. Recomendamos que esta revisión sea obligatoria en los proyectos cuyo presupuesto aprobado rebase cierto monto y en los que, por excepción, se programaron con planeación incompleta y que sea aleatoria en las licitaciones menores al monto referido.

- g. Agilizar los trámites de comprobación de requisitos legales y administrativos que deben realizar los proveedores para participar en los procedimientos de contratación, a través de una certificación temporal que les permita evitar demostrar el cumplimiento de tales requisitos en cada licitación.** Esta debe servir como una certificación temporal para participar bajo ciertos perfiles, con los documentos que exige la ley. Así,

se reducirían los costos de participar para los contratistas y los de revisar su viabilidad en cada concurso para las autoridades.

- h. Derogar los lineamientos de la SFP sobre la aplicación del mecanismo de puntos y porcentajes actualmente utilizado para valorar las propuestas.** Se recomienda sustituir este mecanismo por estándares que atiendan a las particularidades de cada proyecto, según su complejidad, dimensión y estado de planeación, para definir los criterios que se evaluarán y, como ordena la Ley de Obras Públicas, priorizar los criterios técnicos.
- i. Publicar las proposiciones presentadas por los proveedores en los procedimientos de contratación, una vez emitido su fallo.** Ya que ha sido emitido el fallo, es necesario que las unidades contratantes publiquen todas las proposiciones presentadas para que los ciudadanos puedan cotejarlas y asegurarse de que efectivamente se contrató la mejor propuesta.
- j. Establecer criterios de máxima competencia en los procesos de contratación.** En la contratación de obras de magnitud y alcance relevante, debería establecerse la obligación de contar con un dictamen de expertos en competencia para determinar si el proceso fue verdaderamente competitivo.
- k. Analizar la posibilidad de contratar a través de procedimientos flexibles que, una vez demostrada la capacidad técnica de los licitantes, permitan negociar el precio.** Existen circunstancias en las que podría otorgarse mayor flexibilidad con el fin de obtener las mejores condiciones de contratación, al permitir que la autoridad contratante negocie el precio con los contratistas que presentaron propuestas técnicas solventes. Por ejemplo, en el caso de licitaciones con propuestas solventes, en las cuales no se adjudicó el contrato porque todas estaban fuera de presupuesto, la flexibilidad para negociar el precio podría permitir obtener mejores condiciones de contratación, sin los costos que implicaría realizar una nueva licitación.

4. Reforzar la transparencia y rendición de cuentas en los procesos de contratación, la gestión de contratos y la ejecución de trabajos

- a. Establecer la obligación de publicar la información de todas las contrataciones públicas realizadas con recursos públicos federales, bajo estándares de máxima transparencia.** Recomendamos que toda la información de los actos de las contrataciones públicas con recursos federales se concentre en CompraNet, que se registren eventuales cambios en la documentación y todas las versiones, que la información se encuentre en formatos homologados y que su llenado sea sujeto a criterios de validación.
- b. Establecer la obligación de publicar documentos relevantes de la gestión de los contratos y la ejecución de los trabajos.** Debe obligarse a las autoridades responsables a publicar los convenios modificatorios de todos los procedimientos de contratación, un informe de tales convenios modificatorios, reportes de visitas físicas, informes periódicos de ejecución de los contratos, así como informe de avance físico y financiero de los proyectos de inversión. También deben ser públicos el Programa Anual de Auditoría de la SFP y los hallazgos de tales auditorías.
- c. Establecer la obligación para la SFP de realizar un informe periódico y exclusivo sobre los procedimientos de contratación que se han llevado a cabo,** que reporte los montos asignados en los distintos tipos de procedimientos de contratación.
- d. Concretar las medidas y el plan de ajustes a CompraNet que propusieron de manera conjunta la OCDE, la SFP y diversas organizaciones de la sociedad civil, para que se establezca como un Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas transaccional, esté empoderado como herramienta de rendición de cuentas y se extienda a las contrataciones de los otros niveles de gobierno.** Este sistema debe ser el medio en el

que los usuarios concreten los diferentes actos de los procedimientos de contratación y para ello es necesario que mejore su accesibilidad a los ciudadanos y que abarque desde la planeación de las contrataciones hasta la ejecución de los contratos. El sistema debe contener los requisitos y las herramientas necesarias para concretar todos los actos (como formatos estandarizados pre-establecidos y criterios de validación de llenado) y debe ordenar la información de manera que no se pueda avanzar de un acto a otro sin haberlo concluido en la manera indicada. También sería importante auditar CompraNet, implementar sanciones o incentivos para su buen uso y clarificar la responsabilidad de la calidad y veracidad de la información que brinda. Sería deseable que CompraNet no sólo fuera utilizado para las contrataciones de obras públicas federales, sino también para las contrataciones de obras públicas de los otros niveles de gobierno.

- e. Mejorar la información del avance físico y financiero de los proyectos de obra pública con una nota metodológica sobre los indicadores de seguimiento.** Esto incentivaría la contraloría ciudadana y permitiría saber si los recursos se están empleando eficazmente o con retrasos y costos adicionales.

- f. Promover la participación de la sociedad civil en el seguimiento de la ejecución de las obras y validar de forma sistemática los avances de las obras.** Terceros independientes pertenecientes a la sociedad civil deben tener la capacidad de monitorear la ejecución de ciertas obras relevantes. Para ello, deben existir los mecanismos adecuados que permitan la verificación sistemática de las mismas. Incluso, se podría emular la figura del testigo social en la fase de contratación, para la fase de post-contratación.

- g. Realizar un plan o programa a corto, mediano y largo plazo con el propósito de adoptar modelos de información como el *Building Information Modeling* (BIM) y establecer su uso**

obligatorio. La adopción de esta herramienta tecnológica permitiría planear los proyectos con más precisión y reducir la posibilidad de realizar ajustes discrecionales durante la ejecución de los trabajos. Además, permitiría realizar todos los actos de las licitaciones por medios electrónicos, ahorrando costos de transacción. Con el BIM, es posible conceptualizar los proyectos con precisión. Es un modelo de información de la construcción con el que es posible diseñar proyectos de inversión con gran precisión, con dimensiones físicas, de tiempo y costo, apegadas a la realidad. Además, permite hacer modificaciones al proyecto de construcción con un mejor control de los cambios e impacto en las distintas dimensiones del proyecto. Este modelo, que es de uso obligatorio en países como Reino Unido, ya se ha contratado en México para gestionar el proyecto de construcción del NAICM, pero su uso debe expandirse hacia todos los proyectos.

5. Profesionalizar la burocracia a carga de la contratación de obras públicas

- a. Establecer un servicio profesional de carrera.** Dentro del mismo, el proceso de reclutamiento debe ser mediante pruebas competidas, privilegiando que la contratación de funcionarios sea por aptitudes, actitud de servicio y habilidades necesarias. Además, es necesario un proceso de asignación y separación de cargos que evite nombramientos y despidos arbitrarios.

CONCLUSIÓN

Como se ha evidenciado, la inversión en obra pública no ha sido eficaz ni eficiente, por lo que es necesario adoptar medidas a corto, mediano y largo plazo que garanticen que la inversión pública en infraestructura realmente está solucionando necesidades de infraestructura, con obras de calidad y de valor en términos de desarrollo.

Para esto, es indispensable garantizar que las obras contratadas son necesarias, al ligar la política de contratación con la identificación de problemas de infraestructura en una cartera de proyectos, que les da un orden de prioridad para que obtengan presupuesto y sean realizados. De esta manera, las obras públicas se justificarían como una solución a problemas de infraestructura identificados bajo criterios técnicos y priorizados de acuerdo a la perspectiva de desarrollo.

Además, debe obtenerse el mayor valor posible a cambio de la inversión de recursos públicos, sin riesgos innecesarios como los que se presentan al programar y realizar obras sin planeación, es decir, sin evidencia de que realmente se conceptualizaron de acuerdo a las circunstancias en que se realizarán.

Ese valor óptimo también es posible si el contrato se adjudica en condiciones de competencia, en las que se privilegie valorar la mayor cantidad de proveedores calificados y atender a las circunstancias de cada proyecto, en función de su complejidad.

No sólo deben promoverse medidas en la planeación y la contratación que aseguren obtener el mayor valor posible, con proyectos bien planeados y licitaciones competidas, sino que es necesario que resulten trabajos bien hechos, por lo que es importante una gestión oportuna de los contratos, con las mejores herramientas tecnológicas disponibles y apoyos fundamentales como servidores públicos especializados, con *expertise* técnico.

Si el problema en la contratación pública no es abordado con recomendaciones como las que proponemos, persistirán las ineficiencias

que impiden que la contratación pública sea un instrumento de ejecución de gasto público de calidad, con un impacto positivo en el bienestar de los ciudadanos y en la economía. Además, la confianza en las instituciones continuará en niveles muy bajos.

La inversión en obra pública seguirá realizándose con la pérdida de valor que ha mostrado, aun cuando se le destine una mayor cantidad de recursos. Persistirán las fallas que hacen la contratación pública vulnerable a la corrupción, pues la decisión de realizar obras públicas seguirá motivada por fines políticos y el desarrollo de los procedimientos de contratación dependerá de los calendarios electorales, impidiendo una planeación adecuada de las obras y la obtención de la información, los trámites y permisos necesarios para conceptualizarla desde un inicio, que permitiría evitar ajustes posteriores a mayor costo.

Si no se adoptan medidas al respecto, también continuará la realización de procedimientos de contratación que se caracterizan por cumplir formalmente con las etapas y requisitos que exige la normatividad, pero no por obtener obras públicas de calidad, con el mayor valor a cambio del dinero público invertido. Decisiones determinantes como el precio y el contratista seguirán adoptándose en la opacidad en procedimientos no competitivos. Continuarán privilegiándose el precio más bajo, aun cuando ese criterio no sea respetado y resulten obras encarecidas y disfuncionales.

BIBLIOGRAFÍA

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2012). *Problemática general en materia de obra pública*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2017a). *Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V. Construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Auditoría de Inversiones Físicas: 15-2-09KDH-04-0407. Auditoría 407*. Ciudad de México: ASF.

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2017b). *Informe General de la Cuenta Pública 2015*. Ciudad de México: ASF.

Gobierno federal. (2017). *Contrataciones Abiertas. Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*. Recuperado de: <https://datos.gob.mx/nuevoaeropuerto/>.

Gurría, A. (9 de enero de 2018). Presentación del Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de Manera Incluyente. Discurso ofrecido en la presentación del Estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre el sistema electrónico de contratación pública CompraNet, Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.oecd.org/centrode-mexico/presentacion-del-estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico-redisenando-compranet-de-manera-incluyente.htm>

Hardoon, D. y Heinrich, F. (2011). *Bribe Payers Index 2011* [Índice de Fuentes de Soborno 2011]. Berlín: Transparency International.

México Evalúa. (2014). *Por un presupuesto realista y sostenible. 5 puntos de atención urgente*. Ciudad de México: México Evalúa.

México Evalúa. (2016). *Metrop: antídoto vs. la corrupción*. Ciudad de México: México Evalúa.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2017). *Government at a Glance - 2017 Edition. Public Procurement* [Gobierno de un vistazo - Edición 2017. Contrataciones públicas]. Recuperado de: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_2017

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2018). *Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de manera incluyente*. París: OCDE. Recuperado de: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico_9789264287938-es#.WoMrAK2ZOi4

Directiva 2014/24/UE del de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga a Directiva 2004/18/CE. Diario Oficial de la Unión Europea. 2014 (L 94) 65. Recuperado de <https://www.boe.es/doue/2014/094/L00065-00242.pdf>

Secretaría de la Función Pública [SFP]. (2010). *Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas*. Diario Oficial de la Federación, 9 de septiembre de 2010. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/doctos/comunes/dof09-09-2010.pdf>