

ÍNDICE LEGAL DE
OBRA PÚBLICA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
I. Gasto en obra pública subnacional.....	4
1. Finanzas públicas subnacionales	4
2. Auditorías al gasto público en contrataciones y obra públicas	7
3. ILOP como parte de la solución a los retos que enfrenta la Obra Pública.....	9
4. Descripción de la estructura del reporte.....	11
MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES	11
I. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	12
1. Planeación y estudios de mercado	12
2. Transparencia y sistemas de información.....	13
3. Esquema de incentivos para servidores públicos	13
4. Condiciones de competencia	13
5. Contención de la colusión.....	14
6. Vigilancia e integridad.....	15
II. Prácticas exitosas en otros países	15
METODOLOGÍA	18
I. Definición de ejes transversales	19
II. Desarrollo de herramientas de evaluación.....	20
III. Proceso de evaluación	22
IV. Fichas técnicas.....	23
V. Conclusión	24
APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA.....	25
I. Búsqueda de legislación subnacional.....	25
II. Ajuste metodológico	27
RESULTADOS.....	27
I. Resultados generales.....	27
II. Resultados por eje transversal y por indicador	28
III. Hallazgos en cada entidad evaluada	30
1. Baja California	30
2. Campeche	30
3. Chihuahua.....	30
4. Ciudad de México.....	31

5. Coahuila	31
6. Guanajuato.....	32
7. Jalisco	32
8. Estado de México	32
9. Michoacán	33
10. Nuevo León	33
11. Puebla	34
12. Querétaro	34
13. Sonora.....	34
14. Tamaulipas	35
15. Veracruz	35
Bibliografía.....	38

ANEXO 1. Compendio del marco regulatorio aplicable a cada una de las entidades evaluadas

ANEXO 2. Guía de evaluación estatal

ANEXO 3. Base de datos

ANEXO 4. Ficha técnicas por entidad

ANEXO 5. Consideraciones de los modelos y las variables utilizadas en el análisis estatal

INTRODUCCIÓN

Todo Estado democrático de derecho debe contar con un sistema de controles efectivos para regular y limitar el ejercicio del poder. Así, el ejercicio de los recursos públicos estaría sujeto a principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como la honradez, legalidad, transparencia, rendición de cuentas, entre otros. Sin embargo, no basta con una Constitución de papel si la ciudadanía no tiene posibilidad de ver y entender de qué forma lo que hace un gobierno impacta o no en su día a día.

I. Gasto en obra pública subnacional

Durante las últimas décadas, el desarrollo de mecanismos de control para los órdenes federal, estatal y municipal, ha estado motivado principalmente por el inadecuado manejo del dinero público. Corrupción, desvíos, entre otros, han impulsado el esfuerzo por generar condiciones mínimas de integridad e idoneidad en la asignación, seguimiento y fiscalización del erario.

Sin embargo, dentro del universo de las finanzas públicas del país, uno de los temas que ha causado alarma es el de Obra Pública a nivel subnacional. La razón de esto parece ser muy sencilla, ya que se trata de un esquema de gasto que no cuenta con los controles adecuados. Para contextualizar el planteamiento del problema que enfrenta la Obra Pública o inversión productiva en las entidades federativas mexicanas, a continuación se hará una breve reseña del contexto de sus finanzas.

1. Finanzas públicas subnacionales

Uno de los principales objetivos del análisis del gasto público subnacional es saber si se logran los resultados esperados o, en su caso, qué correcciones se deben realizar para alcanzarlos. Para ello, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) buscó evaluar ese impacto del gasto público en 2008. Sin embargo, se enfrentó con que no existía información disponible.

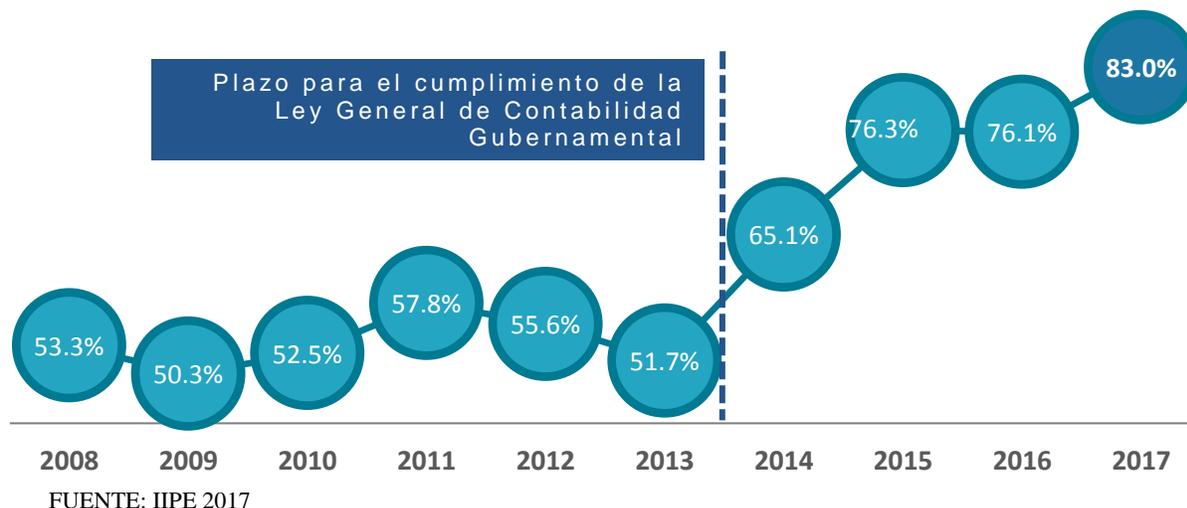
Derivado de esa falta de información, el IMCO tuvo que dar un paso atrás para generar información de las finanzas públicas subnacionales a partir del Índice de Información Presupuestal Estatal (IIFE),¹ el cual evalúa el cumplimiento de 116 criterios sustentados en las obligaciones mínimas que deben cumplir las entidades federativas en materia de contabilidad gubernamental y rendición de cuentas.

En 2008, el IIFE tenía un cumplimiento promedio del 53% de los criterios mínimos y únicamente nueve entidades federativas habían conseguido calificaciones aprobatorias. De acuerdo con la última medición del índice en 2017, seis estados cuentan con un nivel de cumplimiento del 100% (Baja California, Chihuahua, Coahuila, Colima, Jalisco y Puebla). No obstante, en otros casos como Ciudad de México (57.3%), Veracruz (61.2%) y Tamaulipas (62.9%) persisten retos

¹ <http://imco.org.mx/temas/10-anos-transparencia-presupuestal/>

evidentes a casi nueve años de la publicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental². El IIFE también se ha encargado de analizar una marcada correlación inversa entre el tamaño del presupuesto y la calificación del índice. Es decir, a mayor presupuesto, menor nivel de transparencia.³

Gráfica 1. Evolución del IIFE



Esta evaluación ha evidenciado que si los presupuestos de egresos y las leyes de ingresos no cumplen los requisitos mínimos, difícilmente se podrá contar con información desagregada que describa cómo se distribuyen los recursos públicos en gasto en inversión pública, es decir en:

- Obra Pública en Bienes de Dominio Público
- Proyectos productivos y acciones de fomento

Una vez que se superó el reto de contar con información relativa a cómo se distribuían los recursos públicos en las entidades federativas, el IMCO dio un siguiente paso para generar información que describa el ejercicio de ese gasto público. En 2017 se realizó la primera edición del *Índice de información del ejercicio del gasto* (IIEG).⁴ La Tabla 1 muestra algunos de los principales resultados del IIEG. Por ejemplo, de los datos reportados por las entidades federativas en materia de gasto público durante 2016, se gastaron en total 103 mil 171 millones de pesos en inversión para infraestructura, cifra 9.3% menor respecto de lo presupuestado para el agregado de las 32 entidades.⁵

² Instituto Mexicano para la Competitividad, *Índice de Información Presupuestal Estatal 2017* (México: IMCO, 2017), http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/Presentacion_Final_IIFE2017-1.pdf.

³ Cuatro de las cinco entidades con mayor presupuesto obtuvieron menos del 74% en puntaje, mientras que cuatro de las cinco entidades con menor presupuesto obtuvieron más de 89% de nivel de cumplimiento.

⁴ Cuentas públicas e información financiera al cuarto trimestre de 2016 de las entidades federativas.

⁵ Instituto Mexicano para la Competitividad, *Índice de información del ejercicio del gasto 2017*, (México: IMCO, 2017), http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/IIEG2017_Presentacion.pdf

Tabla 1. Gasto en inversión pública de las entidades federativas (miles de pesos)

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
GASTO TOTAL	\$899,927,558	\$1,173,609,549	\$1,366,158,078	\$1,581,504,667	\$1,878,877,570	\$1,941,726,716
GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA¹	\$73,498,601	\$104,747,744	\$122,004,917	\$87,350,595	\$103,932,223	\$78,306,056
GASTO TOTAL DESTINADO A INVERSIÓN PÚBLICA	8.2%	8.9%	8.9%	5.5%	5.5%	4%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (Estadística de finanzas públicas estatales y municipales).

¹ Incluye los conceptos de Obra pública en Bienes de dominio público y Proyectos productivos y acciones de fomento.

Además, el IIEG muestra que doce entidades federativas rebasaron los montos contemplados en el presupuesto para infraestructura y, como parte de las alertas rojas en la planeación del ejercicio del gasto, se observaron inconsistencias como en el caso de Colima que registró 569% más de lo presupuestado. O el caso de Nuevo León, que gastó 91% menos de lo presupuestado.

Debido al nivel de recursos que requieren los proyectos de infraestructura y a las inconsistencias presupuestales que se han evidenciado en el IIEG, se generan condiciones de insuficiencia presupuestal que han llevado a diversas entidades federativas a recurrir a mecanismos de financiamiento como la deuda pública.⁶ Sin embargo, debido a limitaciones prevalecientes en el sistema de registro de la deuda subnacional, no todos los pasivos y obligaciones que contraen las entidades federativas son registrados. Un ejemplo son los recursos presupuestarios comprometidos a mediano y largo plazo en esquemas de asociación pública privada, pese a que constituyen una clara restricción a las finanzas públicas⁷. Ante esto, la ASF ha observado que es indispensable mejorar la transparencia, la evaluación y rendición de cuentas sobre la deuda pública y otras obligaciones, para lo cual debe tenerse claro el destinado del financiamiento obtenido con motivo de los proyectos multianuales de inversión en obra pública⁸. Es decir, carecemos de los mecanismos normativos necesarios para asegurar la sostenibilidad del gasto en materia de inversión pública.

⁶ Por ejemplo, siete de las ocho emisiones de deuda por medio de certificados bursátiles en el mercado de valores realizadas por la Ciudad de México durante 2010 fueron utilizadas para la construcción de la línea 12 del STC Metro, la compra de 45 trenes y obras de infraestructura hidráulica para el sector salud y de servicios urbanos.

⁷ Auditoría Superior de la Federación, *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*, (México: ASF, 2012), acceso 6 de noviembre de 2017, http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1._Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf, 109.

⁸ *Ibidem*

2. Auditorías al gasto público en contrataciones y obra públicas

De acuerdo con cálculos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se destina entre 15 y 20% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el desarrollo de proyectos de inversión física.⁹ Tan sólo en 2014, las contrataciones públicas representaron el 5.33% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que equivale al 26.7% del gasto total del gobierno federal para ese mismo año.¹⁰ En 2016 se asignaron 409,766.26 millones de pesos al rubro de gasto de obra pública, lo que equivale al 8.66% del PEF y al 2.13% del PIB.¹¹

En la revisión anual de la Cuenta Pública Federal, la ASF detectó en los principales proyectos de infraestructura “(...) modificaciones recurrentes, respecto a las previsiones originales que generaron incrementos importantes en el monto de inversión y prórrogas en el plazo de contratación, ejecución y puesta en operación”.¹² Estas conclusiones son producto de una revisión de 80 contratos de infraestructura con un valor individual superior a los 100 millones de pesos, mismos que fueron suscritos entre 1999 y 2010.

A partir de este análisis la ASF constató que la causa fundamental de las irregularidades es de naturaleza técnica (71%) y que se debe a la insuficiente desarrollo de los proyectos ejecutivos,¹³ lo que provoca que en muchos casos los trabajos se inicien con un proyecto limitado y con ingeniería básica. Además, que entre las principales carencias estaban la de estudios previos y la indefinición de normas técnicas y de calidad que deben ser observadas en la ejecución de la obra pública.¹⁴ Estas deficiencias técnicas superan la etapa de planeación del proyecto al existir también bases de licitación incompletas, licitaciones mal evaluadas y falta de personal técnico con la capacidad para evaluar las propuestas presentadas y asignar el contrato a la mejor oferta.

De este estudio de la ASF puede concluirse que, en promedio, los 80 contratos tuvieron un aumento en sus presupuestos del 36.3%, lo cual representa 1 mil 402 millones más de lo presupuestado. A su vez, existió una demora del 126% respecto a los días programados para su conclusión: en 67.5% de los contratos hubo una dilación de más de un año.¹⁵

A nivel federal se han documentado diversos ejemplos en materia de infraestructura que dan muestra del daño desproporcionado en las finanzas públicas. Uno de ellos es el monumento

⁹ Auditoría Superior de la Federación, *Problemática general en materia de obra pública*, (México: ASF, 2012), acceso 6 de noviembre de 2017, https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf, 3.

¹⁰ Jana Palacios, “La competencia, mecanismo anticorrupción en las contrataciones públicas”, *La Corrupción en México: Transamos y no Avanzamos*, (México: IMCO 2015), 119.

¹¹ Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, “Recursos destinados a Obra Pública 2013-2016”, acceso 7 de noviembre de 2017, <http://ciep.mx/recursos-destinados-a-obra-publica-2013-2016/>.

¹² Auditoría Superior de la Federación, *Problemática general en materia de obra pública*, (México: ASF, 2012), acceso 6 de noviembre de 2017, https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf, 3.

¹³ Como la falta de ingeniería de detalle, la imprecisión de tecnología que debe ser utilizada en la ejecución de la obra y la inexactitud del sitio de los trabajos, entre otras cuestiones.

¹⁴ Como mecánica de suelos, estudios topográficos, geológicos y ambientales.

¹⁵ México Evalúa, Centro de Análisis y Políticas Públicas, *Por un Presupuesto realista y sostenible. 5 puntos de atención urgente*, (México: México Evalúa, 2014), 30.

Bicentenario Estela de Luz. Se trata de una obra planeada con un presupuesto de 393 millones que incrementó 300% más de lo previsto a 1,139 millones de pesos.¹⁶ Otro ejemplo es el la carretera Durango-Mazatlán donde se detectó que el 30% del costo total de la obra (28 mil 600 millones de pesos), corresponde al pago de sobrecostos.¹⁷ Sobran así los casos para indicar que México tiene una tarea pendiente en materia de rendición de cuentas del gasto en infraestructura respecto de la cual ocupamos el lugar 49 de 59 países según el Índice Internacional de Infraestructura 2011.¹⁸

Ante este panorama, la ASF ha propuesto que el proceso de rendición de cuentas y fiscalización no debe limitarse a revisar el cumplimiento de la norma, sino a evaluar el valor público generado por el proyecto y la consecución de los fines sociales y económicos proyectados. Como parte de los diversos momentos del ciclo presupuestal, la ASF ha observado que en las entidades federativas persiste la carencia de sistemas institucionales relacionados con proyectos de inversión pública y su equipamiento que garanticen:¹⁹

- Elaboración de una evaluación del costo-beneficio de los proyectos
- Medición del impacto social y económico de los resultados de los proyectos
- Que los proyectos generen ingresos para cubrir el costo de su financiamiento
- Capacidad de atender las necesidades públicas prioritarias

Estos resultados y recomendaciones dan cuenta de la deficiencia del marco regulatorio mexicano y de su desconexión con los ejes transversales de transparencia, planeación, finanzas públicas, tecnologías de la información, responsabilidades de los servidores públicos y fiscalización, con el de obra pública. Si el marco jurídico no logra concatenar estos ejes prioritarios en una legislación integral, los intentos por revertir este panorama de gasto irregular en obra pública serán insuficientes e ineficientes.

La información hasta aquí descrita en el apartado de fiscalización tiene que ver con el orden federal y la razón de eso es que actualmente no se cuenta con información detallada que muestre las áreas de oportunidad a nivel subnacional a pesar de ser uno de los principales focos rojos para la revisión del gasto en obra pública.

Actualmente se discute el mejor camino para implementar un Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y las conclusiones de la ASF en materia de obra pública a nivel federal son compatibles con la revisión del gasto público estatal que realizan las auditorías locales. Sin embargo, para lograrlo cada auditoría local debe asegurar primero condiciones de autonomía, transparencia, corresponsabilidad y mecanismos de control funcionales, entre otros.²⁰

¹⁶ *Ibíd.*, 29.

¹⁷ *Ibíd.*, 30.

¹⁸ *Ibíd.*, 27.

¹⁹ Auditoría Superior de la Federación, *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*, (México: ASF, 2012), acceso 6 de noviembre de 2017, 109

²⁰ Instituto Mexicano para la Competitividad y CUCEA, *Auditorías Superiores Locales: Evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*, (México: IMCO, 2013),

http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/auditorias_superiores_locales_en_mexico_evaluacion_de_su_normatividad_pract/.

Las recomendaciones que emite la ASF son totalmente compatibles en su implementación a nivel estatal, ya que se trata de un tema (obra pública) que se rige por los mismos principios técnicos sin importar el nivel de gobierno. No obstante, para lograr una implementación exitosa, cada estado debe cumplir una condición mínima: contar con un marco normativo que regule en condiciones óptimas la obra pública.

Es a partir de ese marco normativo subnacional que se podrá analizar si las entidades federativas cumplen o no con las condiciones mínimas, y en su caso, hacer las recomendaciones pertinentes para mejorar el desempeño de la obra pública en cada entidad de la república. De no contar con eso, no hay punto de referencia que permita analizar si el desempeño de la obra pública es o no adecuado y de qué manera podría corregirse.

3. ILOP como parte de la solución a los retos que enfrenta la Obra Pública

Los retos que enfrenta el gasto para este sector en México evidencian las debilidades normativas que impiden que se establezcan las condiciones mínimas para garantizar su funcionamiento adecuado. Esta conclusión deriva de la experiencia del IMCO en la elaboración de evaluaciones relacionadas con las barreras y los desincentivos a la competencia en procedimientos de contrataciones públicas.

La obra pública se rige por procesos de contratación pública, así que considerando los antecedentes del trabajo que ha desarrollado el IMCO, el presente proyecto ha tenido como objetivo principal el desarrollo de un Índice Legal de Obra Pública (ILOP). El Índice tiene tres finalidades:

- 1) construir una metodología de análisis que no sólo es aplicable al sector de obra pública.
- 2) generar un diagnóstico de fortalezas y debilidades de la normatividad en materia de obra pública para 15 entidades
- 3) proponer una serie de recomendaciones de política pública para mejorar el sector

Para elaborar este ILOP se realizaron las siguientes etapas de desarrollo:

a) Diseño de metodología

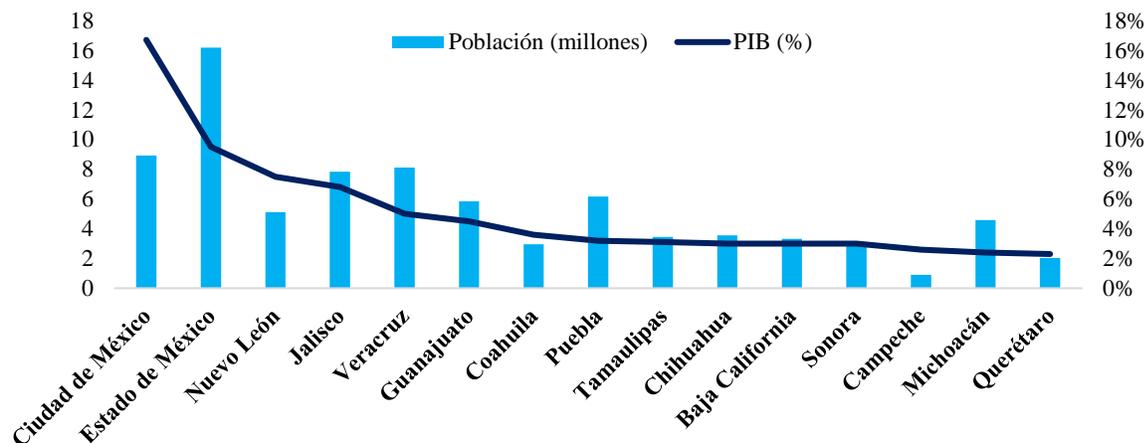
Actualmente no hay antecedentes de una metodología que evalúe la calidad de los marcos jurídicos subnacionales de obra pública que generen evidencia sistematizada. Así que para el ILOP se desarrolló una metodología que incluye de manera enunciativa, más no limitativa lo siguiente:

- Búsqueda y análisis de fuentes de información (marco normativo, literatura y buenas prácticas).
- Desarrollo de un modelo de conocimiento en materia de obra pública.
- Desarrollo de herramientas de evaluación.
- Evaluación de entidades federativas.
- Sistematización y análisis de resultados.
- Recomendaciones para cada entidad evaluada.

b) Selección de 15 entidades federativas

El criterio utilizado para elegir las 15 entidades a evaluar en el ILOP fue considerar aquellas que tuvieran la mayor participación en el Producto Interno Bruto (PIB), así como aquellas con mayor población.²¹ A continuación, la Gráfica 2 muestra las entidades seleccionadas.

Gráfica 2. Entidades con mayor población e impacto en el PIB nacional



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI

c) Meta final del ILOP

Tal y como se ha mencionado en el apartado de auditorías, la obra pública es una de las principales áreas de gasto del gobierno que no se encuentra sujeta a auditorías consistentes. Por ello, a partir del ILOP se crea por primera vez en México, un análisis sistemático que incorpora aspectos clave para entender el desempeño de la obra pública (desde la planeación hasta la ejecución de la misma) y el correcto uso de los recursos públicos. Este índice permitirá analizar si un gobierno estatal cumple o no con sus obligaciones, e identificar lo que se requiere para generar un cambio. Proveerá de un panorama general del desempeño de los gobiernos locales en términos de obra pública, algo de lo que actualmente carecemos, y que puede ser de gran utilidad para quienes buscan mejorar el desempeño de ese sector, tanto funcionarios públicos como sociedad civil.

²¹ Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 2015-INEGI. En: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_12_02.pdf Fecha de consulta: 06-11-2017

A pesar de que el ILOP se enfocará solamente en 15 entidades, es un complemento a los esfuerzos realizados por el IMCO en el análisis de las contrataciones públicas y constituirá un insumo relevante con evidencia, para que los gobiernos de las 32 entidades federativas tomen como referencia un catálogo de recomendaciones sistematizadas que tienen sustento en mejores prácticas.

4. Descripción de la estructura del reporte

El presente proyecto estará conformado por la siguiente estructura:

- Identificación y análisis de las mejores prácticas contrataciones públicas contenidas en literatura.
- Descripción de la metodología utilizada
 - Análisis de legislación mexicana
 - Definición de los ejes transversales
 - Desarrollo de herramientas de evaluación
 - Evaluación de las 15 entidades
- Presentación de resultados
 - Situación de la Legislación subnacional
 - Resultados generales y específicos
 - Recomendaciones de mejora
- Bibliografía y anexos
 - Anexo 1 Compendio del marco regulatorio aplicable a cada una de las entidades evaluadas
 - Anexo 2 Guía de evaluación estatal
 - Anexo 3 Base de datos
 - Anexo 4 Ficha técnica por entidad
 - Anexo 5 Consideraciones de los modelos y las variables utilizadas en el análisis estatal

MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES

Asegurar que el Estado ejerza su presupuesto con base en los principios constitucionales que rigen el gasto público a partir de un sistema de contrataciones moderno y dinámico es una tarea compleja. Los antecedentes descritos en apartados anteriores muestran que una legislación integral, que se encuentre a la vanguardia y que asegure estos principios, es un trabajo pendiente en nuestro país. Es precisamente esa deficiencia en la norma la que abre la posibilidad a fenómenos como la corrupción que dificultan aún más contar con obras públicas que aporten sostenibilidad para el gobierno y beneficios sustanciales a la ciudadanía.

Para proponer un marco metodológico que cuente con criterios de evaluación, en este caso, para evaluar el marco normativo de obra pública, exige como primer paso la búsqueda y análisis de mejores prácticas en los niveles nacional e internacional. A continuación se describen los

principales hallazgos tras una búsqueda de instrumentos internacionales y prácticas exitosas en otros países.

I. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

Este apartado es una síntesis de las mejores prácticas emitidas por la OCDE, privilegiando aquellas con un enfoque particular para el caso de México y su esquema de contrataciones públicas.²²

1. Planeación y estudios de mercado

- Para que la planeación estratégica sea un mecanismo preventivo eficaz en la reducción de manipulación de licitaciones, deberá:
 - Priorizar objetivos con base en el presupuesto.
 - Determinar la demanda de bienes, servicios, arrendamientos e infraestructura.
 - Determinar evaluaciones de mercado con base en información externa.
 - Contener sistema de indicadores para evaluar el progreso de las estrategias de adquisición de bienes, servicios e infraestructura y su impacto en los logros de las dependencias.

- La generación de estudios de mercado a través de unidad administrativa específica y especializada que logre mejores resultados en términos de eficiencia, deberá:
 - Seguir los lineamientos OCDE para elaborar investigación de mercado, siguiendo los principios de información confiable, confidencialidad de estudios de mercado, transparencia (reuniones entre oferentes y dependencias), preparación anticipada, diferenciación (profundidad de análisis) y de acuerdo con el riesgo de colusión inherente de la contratación.
 - Determinar grado de competencia en el mercado y la posición relativa y poder de negociación de la dependencia.
 - Detectar mercados e industrias con riesgo de colusión.

²² *Un examen de las normas y prácticas de contratación de PEMEX en México* (2017); *Corruption in Public Procurement* (2016); *Primer informe de avances sobre el desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México: Hacia una ejecución efectiva* (2016); *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura, el caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México* (2015); *Informe analítico del Secretariado sobre el cumplimiento de la legislación, regulaciones y prácticas de la CFE con las Mejores Prácticas de la OCDE* (2015); *Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre contratación pública. Herramientas para la evaluación de la competencia* (2015); *Informe analítico del Secretariado sobre el Marco Jurídico y las Prácticas de Contratación Pública llevadas a cabo por el ISSSTE* (2013); *Informe analítico del Secretariado sobre el marco jurídico y las prácticas de contratación pública en el estado de México* (2012); *Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública* (2012); *Estudio sobre la contratación pública, aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica: Instituto Mexicano del Seguro Social* (2012); *Informe del Secretariado sobre las reglas y prácticas de compras públicas del IMSS* (2011); *Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas* (febrero de 2009); *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos*, firmada en 1997 y que entró en vigor el 26 de julio de 1999 (volumen 1 y 2).

- Trabajar de cerca con áreas requirentes debido al conocimiento especializado de la obra.
- Se deberán revisar los niveles salariales y estabilidad laboral para mejorar el entorno de trabajo y evitar altos niveles de estrés y rotación de personal.

2. Transparencia y sistemas de información

- En la compilación y organización de la información, se deberá:
 - Documentar los procedimientos de contratación pública en cada una de las etapas.
 - Manejar información sensible solamente de forma interna para evitar acuerdos colusorios.
 - Contar con un portal electrónico accesible a la ciudadanía donde se publique toda la información sobre las contrataciones públicas por tipo de procedimiento, número y valor, entre otros datos.
 - Publicar programa anual de contrataciones públicas en formato accesible, distinguiendo su avance en la ejecución.
 - Alinear la información pública disponible con la legislación en materia de transparencia.
 - Sistematizar información de los procedimientos de contratación para investigar patrones de manipulación.
 - Contar con un sistema automático de detección de contrataciones de alto riesgo a partir de las características de la obra y del mercado.
 - Garantizar la interoperabilidad de las distintas plataformas (supervisión de obras, información disponible al público, control de gastos, etc.).

3. Esquema de incentivos para servidores públicos

- Definir un esquema de premios por cumplir con las mejores prácticas y generar ahorros comprobables.
- Contar con un esquema de sanciones efectivas.

4. Condiciones de competencia

- Utilizar como criterio general el procedimiento de contratación internacional.
- Limitar los supuestos de excepciones a los procedimientos abiertos.
- Utilizar procedimientos no competitivos sólo como último recurso y en casos excepcionales, acotados y plenamente justificados.
- Eliminar regulaciones, criterios o prácticas discriminatorias que otorguen trato preferencial a cualquier proveedor.
- Limitar el pago por los documentos de la licitación. En su caso deberá ser excepcional, justificado y proporcional al costo de generar la información.
- No publicar precios de referencia máximos ni mínimos.
- En el mecanismo de evaluación de propuestas basado en puntos y porcentajes no favorecer a oferentes actuales o dar demasiado énfasis a la experiencia previa.

- Regular ofertas conjuntas para garantizar su uso competitivo (justificar efectos pro-competitivos).²³
- Regular la subcontratación e impedir su uso como práctica anticompetitiva.²⁴

5. Contención de la colusión

- Generar acuerdos de colaboración entre las autoridades de competencia y las dependencias para brindar asesorías relacionadas con cualquier actividad de la contratación pública, así como para aquellos casos en los que no haya participación en las licitaciones o consultas anticipadas sobre mercados de alto riesgo.
- Contar con módulos de capacitación en materia de prevención y detección de colusión para los servidores públicos a cargo de las contrataciones.
- Desarrollar un esquema de incentivos y procedimientos para que servidores públicos denuncien una potencial manipulación de procedimientos de contratación (*whistle blower*).
- Facilitar la realización de procedimientos electrónicos a fin de incrementar el número de oferentes y reducir la comunicación entre participantes y costos para oferentes potenciales.
- Incluir la firma del Certificado de Determinación de Oferta Independiente (CIBD en inglés) o escrito de no colusión como un requisito obligatorio para todos los procedimientos de contratación.
- Incluir en las convocatorias a los concursos una leyenda de advertencia contra la colusión, incluyendo las sanciones previstas en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y el Código Penal Federal (CPF).
- Evitar juntas de aclaraciones presenciales y no facilitar la identificación de los competidores potenciales. En caso contrario, procurar un mecanismo de escalonamiento.
- Limitar visitas al sitio a un mínimo necesario y hacer uso de videos de las instalaciones accesibles a todos. En su caso, realizar vistas al sitio de la obra de forma escalonada. En las minutas deberán describirse los asuntos abordados, pero no identificar a los participantes.
- Proteger la información confidencial en las minutas de apertura de las propuestas. Durante el curso del procedimiento no deberá publicarse la identidad del participante, sus propuestas y los precios ofertados. Debe considerarse la publicación de esta información sin permitir la identificación de los participantes a fin de no facilitar la colusión y el monitoreo de los acuerdos colusorios.

²³ (1) Los proveedores combinan recursos para afrontar un contrato demasiado grande para cualquiera de ellos en lo individual; (2) los proveedores se encuentran activos en diferentes partes de la cadena productiva y ofrecen un producto que ninguno de ellos puede suministrar de manera independiente, o (3) los proveedores se encuentran activos en diferentes zonas geográficas y presenten una oferta que incluya áreas a las que ninguno de ellos podría atender en lo individual.

²⁴ (1) Los oferentes deben dar a conocer su intención de utilizar subcontratistas al momento de presentar su oferta; (2) los oferentes deben proporcionar la identidad a detalle del subcontratista, y (3) los oferentes deben explicar por qué es necesaria la subcontratación para la ejecución del contrato.

- Reservarse la facultad de suspender un concurso si se cuentan con elementos para sospechar que el resultado del mismo no será competitivo (manipulación del procedimiento).
- Evitar compartir información sensible (precios, cantidades, métodos de contratación, etc.) con cámaras y asociaciones industriales. No invitarlos a los diferentes eventos del procedimiento.
- Impedir la participación de empresas sancionadas por haber participado en actividades de colusión/manipulación en contrataciones públicas.
- Incluir cláusula contractual que obligue a las empresas a pagar una sanción si se descubre su participación en actos de colusión.

6. Vigilancia e integridad

- Considerar la participación de expertos de la sociedad civil mediante la inclusión de observadores o testigos sociales en los principales procedimientos de contratación pública.
- Elaborar un mapa de riesgos formales y potenciales para los procedimientos de contratación pública, así como riesgos de corrupción y los funcionarios particularmente vulnerables. Evaluar su gravedad, probabilidad y consecuencias, así como las medidas para su mitigación.
- Desarrollar y utilizar documentos estandarizados de licitación para las propuestas técnicas y económicas, la declaración de integridad y un formulario de revelación de sus compromisos y situación financiera actual.
- Contar con una política integral sobre conflictos de interés (Marco de Gestión de Contrataciones Públicas que enumere las situaciones consideradas conflicto de interés y que proporcione guía sobre los pasos a seguir).
- Verificar cualquier posible conflicto de interés antes de que comience el procedimiento y asegurar que los licitantes puedan divulgarlos en cualquier momento.

II. Prácticas exitosas en otros países

Como parte de la búsqueda de mejores prácticas, el IMCO exploró casos de éxito que han funcionado en otros contextos a nivel internacional. Dentro de las prácticas detectadas y que han sido observadas compatibles para la evaluación de las 15 entidades federativas seleccionadas, están las siguientes:

1. Portugal

Portal Nacional electrónico de Contratación Pública

Se trata de un programa electrónico de contratación pública que permite la descarga de toda la documentación relacionada con un proyecto y la realización de procedimientos públicos y abiertos. Sistematiza la información y estadísticas relacionadas con el procedimiento de contratación. A su

vez, permite realizar la consulta y dar seguimiento a los contratos adjudicados (Herramienta de Gestión de Contratos).²⁵

2. República Checa

Sistema Público de Información sobre Contratos

Todos los contratos celebrados son publicados con la finalidad de transparentar y dar seguimiento a los tipos de procedimientos utilizados. Esto permite determinar la intensidad de uso para cada tipo de procedimientos y ayuda a detectar posibles irregularidades en su desarrollo.²⁶

3. Rumania

Contrataciones electrónicas

Es un portal nacional único para el desarrollo de contrataciones públicas. Para garantizar su funcionamiento se ha implementado los siguientes aspectos clave:²⁷

- Voluntad política contundente.
- Implementación gradual.
- Uso obligatorio para ciertos procedimientos.
- Tarifas bajas.
- Uso accesible a pequeñas y medianas empresas.
- Campañas masivas de comunicación, y capacitación permanente.

4. Japón

Sistema de Inconformidades

Es un mecanismo que permite a cualquier oferente presentar una queja ante el Consejo de Revisión de la Contratación Pública conformado por 23 miembros entre los que destacan perfiles de científicos, académicos y expertos con experiencia en el tema. El Consejo prepara un informe sobre su investigación en un plazo de 90 días y recomienda acciones a seguir en caso de conductas irregulares.²⁸

5. Chile

Programa de Mejoramiento de Gestión

Es un programa que está a cargo de la Secretaría de Finanzas. Busca lograr una mejora medible en aspectos clave de la gestión pública, enfocándose en indicadores de:

- Recursos humanos (estabilidad laboral y capacitación)
- Asistencia a los oferentes
- Planeación e implementación

²⁵ OCDE, *Integrity in Public Procurement, GOOD PRACTICE FROM A TO Z*, (Paris: OCDE, 2007), 35.

²⁶ *Ídem*, 49.

²⁷ *Ídem*, 65.

²⁸ *Ídem*, 108-109.

- Auditoría interna
- Gestión financiera
- Calidad en el servicio.

Además, el programa incluye un esquema de incentivos (mejora de salarios) sustentado en la evaluación del desempeño de los servidores públicos a partir de sus logros en términos de cumplimiento de los objetivos del programa.²⁹

6. Estados Unidos

Equipo de respuesta a las emergencias y recuperación ante Huracán Katrina

Se trata de un sistema que opera en internet e involucra controles, contratos existentes, guías de campo para emergencias, capacitación, buenas prácticas y otros recursos para hacer frente a situaciones de desastres naturales.

A partir de su funcionamiento se elaboraron las siguientes mejores prácticas:

- Creación de unidades de mitigación de riesgo para agilizar las actuaciones y eficientar el uso de recursos. Esta estructura administrativa deberá estar compuesta por servidores públicos encargados de las contrataciones, analistas de contratación pública, representantes de la Hacienda pública, de los órganos internos de control, PyMEs y expertos técnicos (gestores de programas).
- Las dependencias deben considerar planes de buena gestión económica a fin de revisar los resultados de las contrataciones de emergencia con especial atención a las transacciones bajo esquemas flexibles (contratos para un solo contratista o cantidades importantes de fondos, requisitos técnicos complicados o soluciones de mercado).
- Las dependencias deben limitar el costo y tamaño de un contrato que habría de circunscribirse estrictamente a las emergencias inmediatas aplicando, siempre que sea posible, el sistema de precios fijos.³⁰

7. Unión Europea

Invitación restringida

En la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de fecha 26 de febrero de 2016 sobre contratación pública³¹ se estableció en el artículo 65, apartado 2 párrafo segundo, con motivo de la invitación restringida, lo siguiente:

“En el procedimiento restringido, el número mínimo de candidatos será de cinco. En el procedimiento de licitación con negociación, en el diálogo competitivo y en la asociación para la innovación, el número mínimo de candidatos será de tres. En cualquier caso, el

²⁹ *Ídem*, 64.

³⁰ *Ídem*, 50.

³¹ El cual puede consultarse aquí: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=ES>

número de candidatos invitados deberá ser suficiente para garantizar una competencia real.”³²

8. Conclusión de la revisión de mejores prácticas

Todas estas prácticas internacionales han sido tomadas como referente para la elaboración de un marco de referencia que mejore el desempeño de la obra pública subnacional mexicana y se sintetizan en los siguientes requisitos:

- El uso de sistemas para recopilar, sistematizar, analizar y monitorear la información relacionada con todas las etapas de la contratación pública y los riesgos que éstas pudieran presentar.
- Esquema de profesionalización y estabilidad laboral de los servidores públicos encargados de realizar los procedimientos de contratación.
- Fortalecimiento en la planeación de proyectos de infraestructura.
- La implementación de un esquema de contratación electrónico, transparente, condiciones reales de competencia y sin tratos preferenciales infundados.
- Programas de integridad al interior de las dependencias y en el ámbito empresarial.
- Modelos de monitoreo y auditorías ciudadanos.
- Estrategias de prevención para reducir los riesgos de actos de corrupción y prácticas colusorias, así como canales de denuncia para servidores públicos y oferentes.
- Creación de unidades especializadas enfocadas en la realización de estudios de mercado obligatorios para cada procedimiento de contratación.
- Convenios de colaboración con la autoridad técnica en materia de competencia.
- Esquema eficiente y claro para la implementación de penalizaciones contractuales, garantías y rescisión de contratos públicos.

METODOLOGÍA

El IMCO es una institución que parte de la premisa de que la generación de información robusta y confiable es la base para el análisis de cualquier problema público de relevancia. El ILOP no es la excepción de ese rigor metodológico y surge a partir de la siguiente hipótesis: la ausencia de información que describa el funcionamiento integral de la obra pública subnacional mexicana, limita el desarrollo de soluciones eficaces para reducir deficiencias técnicas, operativas, normativas o presupuestales, las cuales se traducen en proyectos de obra pública que con frecuencia no generan los beneficios esperados. Este conjunto de fallas provocan que los mexicanos terminemos con obras que se retrasan en su entrega, con un elevado costo y que, generalmente, son de mala calidad.

³² Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de fecha 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública*, 133.

Dado que al momento de la elaboración del ILOP no se contaba con algún marco metodológico de referencia para realizar el análisis de las condiciones normativas en el sector de obra pública subnacional, se tuvo que desarrollar uno *ad hoc* a la meta planteada en el proyecto. Es así como se determinó evaluar si la regulación vinculada a obra pública en las entidades federativas mexicanas funciona correctamente.

El marco teórico que sustenta la metodología detrás del ILOP consiste en los siguientes tres pilares:

- **Estado de derecho:** Visto como el universo en el cual convergen todos los elementos normativos que hacen funcionar un sistema.³³ Es decir, no es suficiente que una ley específica (obra pública) establezca condiciones de Estado de derecho. Para su implementación, en la práctica se requiere de otras disciplinas jurídicas que contribuyan a asegurar las condiciones óptimas antes, durante y después de la ejecución de una obra pública como transparencia, responsabilidades de los servidores públicos, entre otras.
- **Análisis económico del derecho:** Se trata de un análisis sustentado en la evaluación del sistema jurídico que busca determinar el impacto económico de éste sobre el sector que se esté estudiando.
- **Contexto político:** Es parte esencial para el análisis de viabilidad de las recomendaciones que se emitan. Cabe destacar que actualmente se encuentra pendiente de discusión y aprobación por el Congreso de la Unión de una reforma a la LOPRSM presentada por el Ejecutivo Federal a finales de 2014. Esto representa un reto adicional a la construcción del ILOP pues para permanecer vigente y relevante, éste debe incluir no solo las mejores prácticas contenidas en la actual LOPRSM sino también aquellas que probablemente se incluirán en la nueva LOPSRM. El IMCO ha colaborado activamente con las organizaciones de la sociedad civil México Evalúa y Transparencia Mexicana en el desarrollo de una iniciativa de ley desde la sociedad civil, lo cual le ha permitido participar en los grupos de trabajo con legisladores y estar al tanto del contenido específico de la propuesta de ley. Esta iniciativa se encuentra en su última fase de elaboración y será, entre otras leyes, objeto de discusión en el marco de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

I. Definición de ejes transversales

Retomando que el presente Índice tiene como objetivo evaluar la calidad de las condiciones normativas a nivel subnacional y que dicha regulación debe estar armonizada adecuadamente con aquellas disciplinas que complementan su funcionamiento, se definió un catálogo de ejes transversales que guían el análisis realizado por IMCO. Estos ejes guardan estrecha relación con todas las etapas de la obra pública y consisten en:

³³ Buscaglia, et.al., *El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y Práctica*, (México: Fontamara, Aquesta Terra Comunicación S.A. de CV y Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales A.C., 2005), 89

- **Planeación:** Si el gobierno estatal cuenta con un programa de obra pública (anual o multianual) alineado con los planes estatal y nacional del desarrollo.
- **Finanzas Públicas:** Si el presupuesto ha sido aprobado para los proyectos contemplados en el programa de obra pública.
- **Competencia:** Si existe una competencia libre entre los oferentes (ya sea en licitaciones públicas o procedimientos de invitación restringida).
- **Transparencia:** Si existe información disponible y cumple con los requerimientos legales en materia de transparencia.
- **Tecnologías de la Información:** Si existen sistemas informáticos y plataformas electrónicas que permitan el desarrollo del procedimiento de contratación y su divulgación al público.
- **Fiscalización:** Si las leyes locales exigen que los gobiernos locales sean sujetos a auditoría.
- **Responsabilidades de los Servidores Públicos:** El nivel de dificultad para aplicar sanciones a servidores públicos o a particulares, y verificación de la instauración del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción³⁴, instancia encargada de la emisión de lineamientos y criterios indispensables para la entrada en vigor de la legislación en materia de responsabilidades administrativas.
- **Obra Pública:** Si los gobiernos estatales cumplen con las mejores prácticas de obra pública y con la ley federal de obra pública (LOPSRM).

A partir de esos ejes transversales se podrán analizar con un enfoque sistémico las condiciones mínimas que debe cumplir la normatividad en materia de obra pública subnacional en México. Es decir, no basta con analizar el desarrollo técnico de una obra pública, si lo que se busca es evitar que se abran espacios al incumplimiento de la ley.

El ILOP está conformado por 24 indicadores desagregados en 144 criterios a través de estos ejes que se interconectan de forma continua. Por ejemplo, si la información sólo está disponible de forma parcial, el ejercicio del presupuesto total seguramente no será público, lo que hace difícil entender hasta qué punto el programa de obra pública se está realizando de acuerdo con lo planificado. Por ende, representa un reto conducir una auditoría bajo estos términos y aplicar las sanciones administrativas correspondientes.

Estos ejes transversales garantizan un análisis integral de la obra pública a partir del análisis de la legislación aplicable para la muestra de 15 entidades federativas a evaluar.

II. Desarrollo de herramientas de evaluación

Como se ha detallado en apartados anteriores, para la elaboración de las herramientas de análisis se han tomado como referencia las mejores prácticas internacionales. Asimismo, se tomó como punto de partida el contenido de la LOPSRM y su Reglamento. Esto, debido a que los mayores esfuerzos que se han realizado dentro y fuera de México para mejorar la calidad de los procesos

³⁴ Esta verificación se llevó a cabo con fecha de corte al 8 de febrero de 2018.

de contratación está en el orden federal de gobierno y tomar esa ley como referente permite asegurar que se al momento de realizar el presente trabajo se recurrió a la legislación más completa.

A partir de lo anterior, se analizó la legislación federal de obra pública y su reglamento, para elaborar un modelo de conocimiento que describiera el contenido de los 399 artículos que integran esas normas. El siguiente paso fue analizar la compatibilidad del contenido entre la LOPSRM y su reglamento, para posteriormente desarrollar bloques temáticos que permitieran analizar el nivel de cumplimiento respecto a las mejores prácticas internacionales.

Una vez integrado el contenido de la ley, su reglamento y las mejores prácticas, se elaboró el siguiente catálogo de 24 indicadores compuestos por un total de 144 criterios de evaluación que tienen la función de evaluar la calidad de la regulación de obra pública. Lo que se busca en cada uno de los indicadores es determinar a qué grado se cumple con los requisitos mínimos para que la obra pública se desarrolle correctamente.

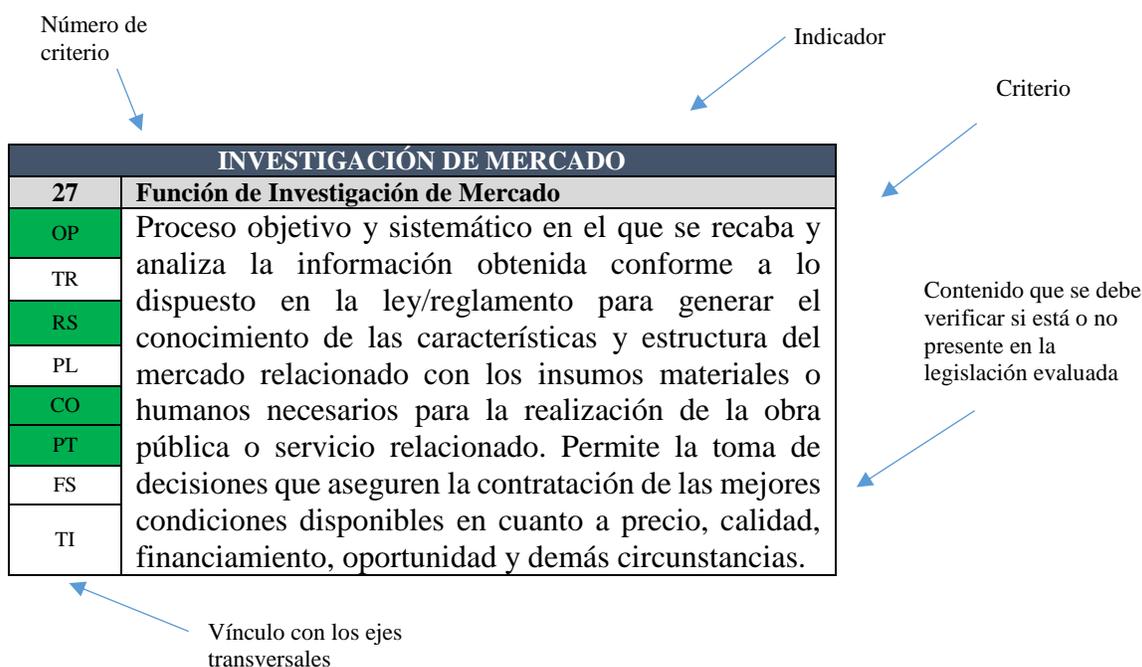
- | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Acceso a la Normatividad (Nor): diez criterios 2. Disposiciones Generales (DiG): cuatro criterios 3. Existencia y nivel de detalle del Glosario (Glo): un criterio 4. Plan Anual (PIA): ocho criterios 5. Características del Comité de Obra (COP): tres criterios 6. Investigación de Mercado (IdM): tres criterios 7. Obligaciones de Convocante (OdC): tres criterios 8. Inclusión de MiPyME (MPM): dos criterios 9. Prácticas Antimonopólicas (PrA): dos criterios 10. Características de Testigo Social (TeS): siete criterios 11. Características de Licitación Pública (LiP): seis criterios 12. Elementos de la Convocatoria (Con): tres criterios | <ol style="list-style-type: none"> 13. Desarrollo de la Junta de Aclaraciones (JdA): dos criterios 14. Presentación y Evaluación de Propuestas (Pro): doce criterios 15. Excepciones a la Licitación Pública (ELP): siete criterios 16. Elementos de Contrato (Cont): nueve criterios 17. Uso y contenido de Bitácora (Bit): cuatro criterios 18. Acciones Vinculadas al Pago (AVP): once criterios 19. Ejecución de Contrato (Eje): siete criterios 20. Conclusión de la Obra (CdO): nueve criterios 21. Suspensión, Rescisión y Terminación del Contrato (SRT): diez criterios 22. Solución de Controversias (SdC): dos criterios 23. Infracciones y Sanciones (IyS): ocho criterios 24. Nivel de Acceso a la Información (Inf): once criterios |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Nota: los criterios utilizados no son limitativos, no obstante, el ILOP considera estos 144 criterios como esenciales para una regulación adecuada de la obra pública.

Estos 24 indicadores y sus 144 criterios de evaluación, fueron utilizados para elaborar la Guía de evaluación del ILOP, misma que pueda encontrarse en el **Anexo 2**. Esta guía contiene todos los

criterios para evaluar la normatividad de los estados. También cuenta con una breve explicación bajo cada criterio, de cómo se debe evaluar a partir de un sistema binario en el que si se cumple con el criterio, se asigna la calificación de “1” y si no se cumple se asigna calificación de “0”. A su vez, los resultados de la evaluación se muestran en el **Anexo 3** (base de datos), donde se puede consultar el nivel de cumplimiento de cada uno de los criterios. Cabe destacar que cada indicador cuenta con el mismo valor al momento de sumarse para integrar la calificación de cada entidad.

Además, la Guía indica con qué eje transversal se relaciona directamente cada uno de los criterios de evaluación. A continuación se muestra un ejemplo de un criterio de evaluación extraído de la Guía:



III. Proceso de evaluación

Una vez construidas las herramientas de evaluación, el siguiente paso fue compilar la legislación vinculada con cada uno de los ejes transversales. Esto es, que para cada entidad se rastrean y compilan los siguientes 15 instrumentos legales:

- Constitución estatal
- Legislación de planeación y su Reglamento
- Legislación de obra pública y su Reglamento
- Legislación orgánica del poder ejecutivo y su Reglamento
- Legislación de responsabilidades de los servidores públicos
- Legislación de transparencia y su Reglamento
- Manuales de Obra Pública
- Ley de fiscalización y su Reglamento

- Presupuesto estatal

Como se detallará adelante, la labor de localización de estos instrumentos jurídicos enfrentó diversos retos debido a la falta de información confiable relacionada con el marco jurídico vigente en el sector de obra. Para lograr identificar las 225 normas, cuyo compendio se encuentra en la carpeta electrónica incluida en el **Anexo 1**, se llevaron a cabo los siguientes pasos:

1. Solicitudes de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.
2. Consulta a los sitios oficiales del gobierno local y sus dependencias.
3. Consulta al apartado de transparencia de los sitios sociales.
4. Consulta a los periódicos y gacetas oficiales de las entidades.
5. Consulta al sitio “Orden jurídico nacional” de la Secretaría de Gobernación.

Como resultado, por primera vez se cuenta con un repositorio que concentra en un solo lugar toda la legislación en materia de obra pública para la muestra de 15 entidades analizadas, a la que puede accederse de manera rápida y sencilla.

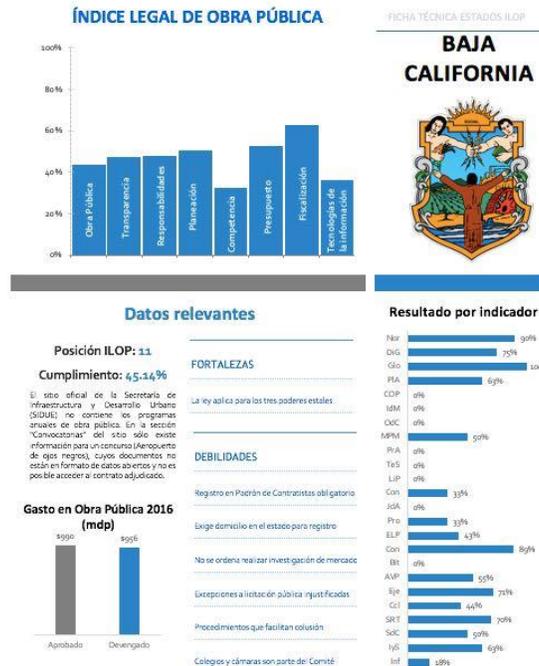
IV. Fichas técnicas

Posteriormente, se elaboraron fichas técnicas para entender las principales fortalezas y debilidades, posición general, nivel de cumplimiento de los ejes transversales, así como datos de gasto público en inversión en cada entidad, a partir del siguiente formato. Las fichas de las 15 entidades evaluadas se encuentran en el **Anexo 4**.

Cada ficha incluye el nivel de cumplimiento, en una escala del 0 al 100%, de las entidades federativas con base en la evaluación de los 24 indicadores, así como su posición respecto del resto de entidades. Así, alcanzar el mayor cumplimiento en un indicador implica que el marco jurídico cumple con todos los criterios evaluados, es decir, el marco jurídico de obra pública es adecuado según las mejores prácticas nacionales e internacionales en términos de planeación, finanzas públicas, transparencia, responsabilidades de los servidores públicos, tecnologías de la información, competencia y/o fiscalización.

Por el contrario, obtener una calificación cercana al 0% indica que el marco jurídico no cumple con el estándar que debería estar presente en la legislación estatal.

A continuación se muestra un ejemplo de las fichas incluidas en el **Anexo 4**:



V. Conclusión

La metodología diseñada para el ILOP busca generar información no existente sobre la calidad de la legislación estatal de obra pública y, con base en este insumo, generar recomendaciones de política pública para la mejora del sector. Así, la metodología busca atender los retos de la obra pública planteados en las primeras secciones del presente texto. Sin embargo, fue construida a partir de principios metodológicos que son replicables en otras áreas de estudio como finanzas públicas, fiscalización interna/externa, derecho laboral, derecho penal, entre otras. El IMCO cuenta con estudios en estas materias, los cuales han demostrado un impacto positivo en el desarrollo de reformas y políticas públicas.

Esta metodología de análisis es innovadora pues es la primera vez que: 1) se lleva a cabo un mapeo sistémico del conjunto de normas aplicables a la obra pública a nivel estatal, 2) se construye una batería de indicadores con base en mejores prácticas nacionales e internacionales, y 3) se generan herramientas de evaluación por estado que permiten identificar fortalezas y debilidades, las cuales resultan esenciales para generar una ruta de acción.

Es partir de las consideraciones vertidas en los dos párrafos anteriores, que el IMCO propone el uso extensivo del ILOP y su adopción por parte de otras organizaciones de la sociedad civil, legisladores y hacedores de política pública, para avanzar con certeza respecto de la información que se puede generar en las labores de detección y contención de riesgos en las contrataciones de obra pública. Se trata de una metodología que busca responder las siguientes preguntas:

- ¿Se puede evaluar el Estado de derecho?
- ¿Qué antecedentes hay en México respecto este tipo de evaluaciones con enfoque sistémico?
- ¿Qué elementos debe aprovechar una metodología de análisis de este tipo?
- ¿Se puede categorizar este tipo de análisis para cualquier materia jurídica?
- ¿Es relevante un análisis multidisciplinario para mejorar la calidad de los estudios jurídicos?
- ¿Hay una correlación entre la calidad de la legislación y el adecuado gasto público?

APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA

A continuación se muestra una descripción de los hallazgos obtenidos tras la evaluación de las 15 entidades seleccionadas.

I. Búsqueda de legislación subnacional

Para realizar la evaluación de las 15 entidades seleccionadas, el primer paso fue realizar la búsqueda de un total de 225 normas en cada uno de los portales electrónicos de las entidades a evaluar. Sin embargo, durante la búsqueda se detectaron diversos obstáculos que impidieron la búsqueda de información, entre otros:

1. Hubo la necesidad de buscar en los portales electrónicos de cada dependencia, por materia. Así, para encontrar el presupuesto se tuvo que ir al portal de la Secretaría de Finanzas.
2. La legislación no estaba actualizada y, en casos como Veracruz, se tuvo que volver a rastrear la legislación, ya que el estado publicó nueva normatividad dos meses después de concluir esta parte del proyecto.
3. En otros casos la información se encontraba ubicada en distintos sitios de los portales oficiales de las secretarías de infraestructura u obra pública y era de muy difícil acceso.
4. Hubo casos en que la información no pudo ser obtenida pese a las obligaciones en materia de transparencia vigentes que exigen a los entes públicos poner a disposición del público del marco jurídico que les es aplicable, sus programas e instrumentos de planeación, así como la adjudicación de contratos en materia de obra pública.

En la siguiente tabla se presenta una relación de la legislación buscada para cada entidad federativa, así como el resultado que arrojó su búsqueda.

Tabla 2. Normatividad estatal encontrada

	CONSTITUCIÓN	PLANEACIÓN	REGLAMENTO PLANEACIÓN	OBRA	REGLAMENTO OBRA	ORGÁNICA	REGLAMENTO ORGÁNICA	PRESUPUESTO	RESPONSABILIDADES DE LOS S.P.	COMITÉ COORDINADOR DEL SEA ³⁵	TRANSPARENCIA	REGLAMENTO TRANSPARENCIA	FISCALIZACIÓN	REGLAMENTO FISCALIZACIÓN	MANUALES OBRA PÚBLICA
Baja California	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓
Campeche	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✗
Chihuahua	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗
Coahuila	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ciudad de México	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓
Guanajuato	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Jalisco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Estado de México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Michoacán	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗
Nuevo León	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗
Puebla	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Querétaro	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗
Sonora	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗
Tamaulipas	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗
Veracruz	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗

Como puede apreciarse, en más de la mitad de los casos no fue posible localizar los manuales que regulan la operatividad de las leyes de obra pública locales. Esta situación constituye un reto a las condiciones de Estado de derecho por tratarse del nivel normativo que tiene la función operativa más detallada de la ley. Por otra parte, destaca que para cuatro entidades se carece del reglamento de la ley en la materia, instrumento que es de vital importancia para el correcto funcionamiento del marco jurídico y que implica falta de claridad en la aplicación de las normas.

Estos instrumentos jurídicos se encuentra compilados, por entidad federativa, en el **Anexo 1** (Compendio del marco regulatorio aplicable a cada una de las entidades evaluadas), el cual consiste en una carpeta electrónica que puede consultarse en la siguiente liga: https://drive.google.com/open?id=0B63_01gQ_Db1WkljMVA5MGo1Ylk.

Esas condiciones de acceso a información son una primera barrera de acceso a información que se vincula directamente con los ejes transversales de Transparencia (TR) y Tecnologías de Información (TI). Asimismo, muestran el nivel de dispersión de la normatividad y de la falta de normas generales que aglutinen la regulación de obra pública para cada entidad federativa.

³⁵ Instalación de los Comités Coordinadores del Sistema Estatal Anticorrupción con fecha de corte al 8 de febrero de 2018.

II. Ajuste metodológico

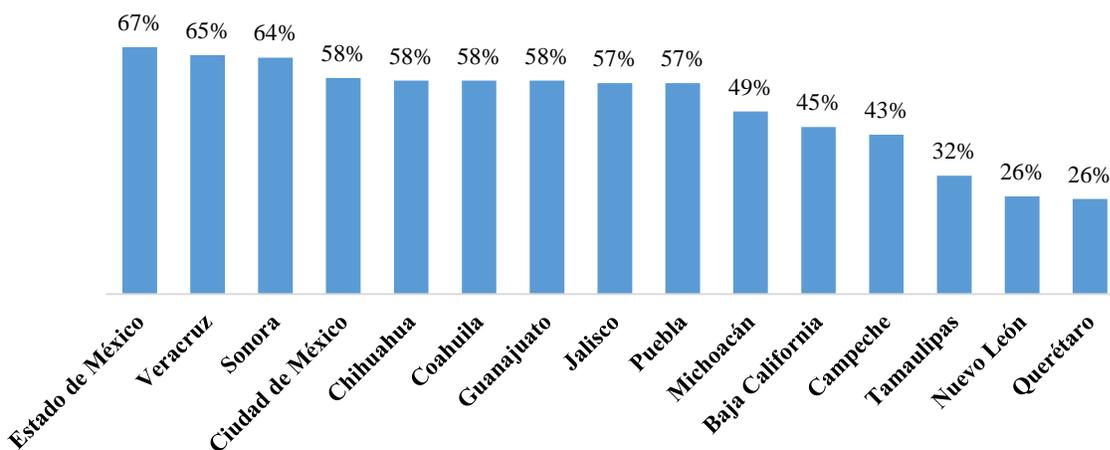
Con el objetivo de evaluar las 15 entidades federativas seleccionadas, el planteamiento metodológico fue el de analizar toda la legislación compilada (225 normas) y vincularla con los ejes transversales para determinar si la normativa estatal era o no adecuada. Sin embargo, después de revisar esas 225 normas, se identificó que en la mayoría de los casos, la normatividad es tan deficiente, que incluso se detectó una desconexión total con los ejes transversales. Por ende, el analizar estas leyes en lo individual, sin vincularlas con la regulación estatal de obra pública, no ayudaría a determinar si la normatividad contribuye o no a garantizar obra pública de calidad. Como consecuencia, fue necesario hacer un ajuste metodológico y, por un lado, reducir el universo de leyes que se vincularon a los ejes transversales y, por otro, el análisis que se llevó a cabo de la legislación estatal de obra pública, reglamento y manuales, fue mucho más extensivo de lo originalmente contemplado.

RESULTADOS

I. Resultados generales

Una vez realizado ese ajuste metodológico, se procedió a elaborar la evaluación de las 15 entidades seleccionadas a partir del catálogo de 144 criterios de evaluación contenidos en la Guía. Obteniendo así los resultados que a continuación se describen.

Gráfica 3: Evaluación del ILOP



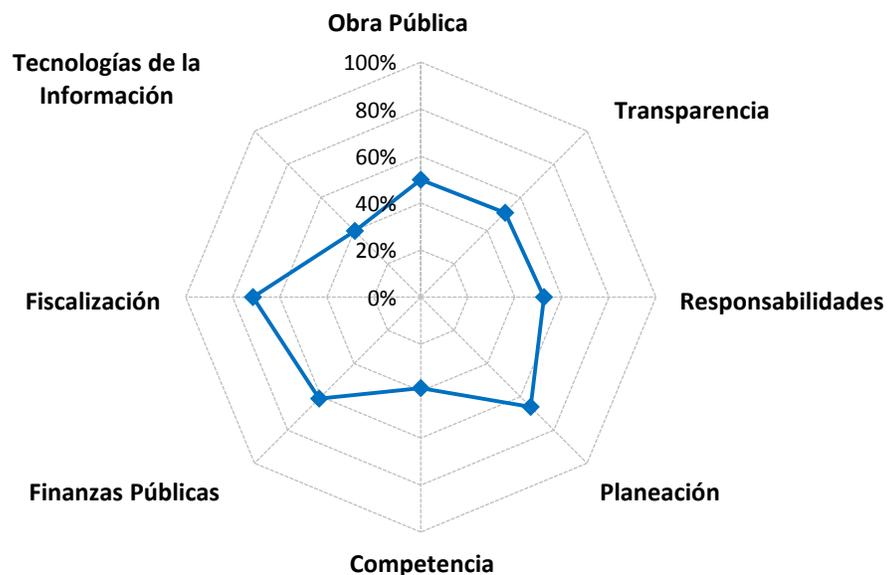
Fuente: IMCO

Como se puede observar en la Gráfica 3, el grueso de las entidades federativas se encuentra por debajo del 60% en el cumplimiento de los 144 criterios evaluados, criterios que califican un piso mínimo con base en las mejores prácticas y la legislación federal. Esto es, que se trata de una muestra clara de los retos que enfrenta el marco jurídico subnacional en el sector de obra pública y su correcta vinculación con materias críticas para su buen desempeño como planeación, finanzas públicas, transparencia, competencia, responsabilidades de los servidores públicos y fiscalización.

II. Resultados por eje transversal y por indicador

A continuación, la Gráfica 4 muestra los resultados del nivel de cumplimiento que arrojó el conjunto de las 15 entidades federativas, respecto de la vinculación de su legislación de obra pública con los ejes transversales.

Gráfica 4: evaluación del ILOP del conjunto de las 15 entidades por eje transversal



Fuente: IMCO

Como se puede observar, la fiscalización es el eje transversal con mayor nivel de cumplimiento por parte de las entidades federativas, mientras que el uso de las tecnologías de la información es la principal carencia como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas a nivel subnacional. Por otro lado, cabe destacar que existe una amplia dispersión de resultados en cada eje (entre los valores mínimos y máximos):

1. Obra Pública: de 24% (Querétaro) a 66% (Estado de México)
2. Transparencia: de 25% (Querétaro) a 67% (Estado de México)
3. Responsabilidades: de 24% (Nuevo León) a 69% (Sonora)
4. Planeación: de 25% (Nuevo León) a 92% (Sonora)

5. Competencia: de 14% (Querétaro) a 64% (Veracruz)
6. Presupuesto: de 17% (Nuevo León) a 87% (Veracruz)
7. Fiscalización: de 30% (Nuevo León) a 88% (Sonora)
8. Tecnologías de la información: de 20% (Querétaro) a 56% (Veracruz)

El análisis de esta legislación evidencia que la vinculación que debe existir entre los ejes transversales que garanticen condiciones mínimas en el desempeño de la obra pública subnacional en esas 15 entidades, está muy alejada de lo que debería, abriendo espacio a diversos vicios en su implementación como los que ha expuesto la ASF.

A continuación, la Tabla 3 muestra los resultados obtenidos en los 24 indicadores para cada entidad federativa, sus fortalezas y debilidades en función del nivel de cumplimiento de los criterios. Hay una clara división entre los resultados: Por una parte, una mayor robustez en suspensión, rescisión y terminación (75%), plan anual (73%) y disposiciones generales (70%). En contraste, el mayor rezago está en investigación de mercado (2%), prácticas antimonopólicas (3%) y MiPyME (7%).

Tabla 3: Resultados por indicador y entidad federativa

Indicador	Entidad federativa															Promedio
	BC	CAM	CDMX	CHIH	COAH	GTO	JAL	MEX	MICH	NL	PUE	QRO	SON	TAM	VER	
SRT	70%	50%	100%	100%	70%	90%	70%	100%	100%	20%	100%	30%	100%	40%	80%	75%
PIA	63%	75%	75%	75%	88%	75%	88%	88%	50%	25%	75%	75%	100%	63%	88%	73%
DIG	75%	100%	75%	75%	75%	100%	100%	50%	50%	75%	75%	75%	50%	50%	25%	70%
Ccl	44%	56%	67%	100%	67%	89%	78%	89%	89%	11%	100%	11%	89%	44%	100%	69%
Nor	90%	60%	80%	70%	80%	70%	90%	90%	60%	50%	70%	50%	60%	50%	60%	69%
Eje	71%	43%	71%	71%	71%	71%	43%	100%	100%	43%	100%	0%	100%	29%	100%	68%
Glo	100%	0%	100%	100%	0%	100%	100%	100%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	67%
AVP	55%	55%	82%	82%	73%	82%	73%	64%	82%	18%	73%	36%	73%	36%	100%	65%
Con	89%	67%	67%	89%	89%	89%	89%	89%	33%	44%	44%	44%	56%	11%	44%	63%
IyS	63%	75%	63%	75%	75%	75%	75%	88%	38%	38%	63%	50%	50%	38%	75%	63%
SdC	50%	50%	100%	100%	100%	50%	100%	50%	50%	0%	50%	0%	100%	50%	50%	60%
Pro	33%	33%	33%	33%	42%	50%	42%	42%	75%	33%	75%	25%	75%	75%	100%	51%
ELP	43%	57%	57%	43%	71%	43%	29%	71%	14%	14%	29%	29%	43%	14%	29%	39%
LIP	0%	50%	50%	50%	50%	33%	67%	33%	33%	33%	50%	17%	50%	17%	33%	38%
Bit	0%	0%	50%	50%	25%	50%	25%	50%	50%	0%	50%	0%	75%	0%	75%	33%
Con	33%	33%	33%	33%	33%	33%	33%	33%	0%	67%	67%	0%	33%	33%	33%	33%
OdC	0%	33%	67%	0%	33%	67%	67%	33%	0%	0%	33%	0%	33%	33%	67%	31%
IdA	0%	0%	50%	50%	0%	50%	50%	50%	0%	0%	50%	0%	50%	0%	100%	30%
Inf	18%	9%	36%	18%	18%	18%	18%	45%	18%	27%	9%	9%	36%	18%	36%	22%
COP	0%	0%	67%	33%	33%	0%	0%	33%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	33%	20%
TeS	0%	0%	0%	0%	57%	0%	14%	86%	14%	14%	0%	0%	43%	0%	14%	16%
MPM	50%	0%	0%	0%	0%	0%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	7%
PrA	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	50%	3%
IdM	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	33%	2%

Fuente: IMCO

Por otro lado, de acuerdo al análisis de estos resultados se observó que por cada aumento de 1% en la calificación, en promedio, la percepción sobre la disponibilidad de información pública es 1.4% mayor. Esta relación implica que, a mayor robustez normativa en el marco jurídico estatal,

mejor es la opinión pública respecto a la disponibilidad de la información gubernamental subnacional.

III. Hallazgos en cada entidad evaluada

A continuación se presenta un resumen de los principales hallazgos para cada entidad federativa evaluada. Los resultados obtenidos en cada entidad federativa se presentan en el **Anexo 4**, el cual incluye una ficha técnica por entidad con su nivel de cumplimiento y un resumen de sus fortalezas y debilidades. Aunado a lo anterior, la base de datos que concentra la evaluación de cada uno de los 24 indicadores se encuentra disponible en el sitio oficial del IMCO para mayor referencia.

1. Baja California

Lo bueno: La ley de obras local regula a los tres poderes de la entidad y se prevé un nivel adecuado de publicidad en la difusión de las convocatorias para licitación pública.

Lo malo: El marco jurídico exige que los oferentes cuenten con registro vigente en el Padrón de Contratistas para participar. Para lograr este registro, los oferentes deben contar con domicilio fiscal en la entidad. Es decir, las licitaciones son de carácter estatal, lo que representa una gran barrera a la entrada de competidores. Por otro lado, los procedimientos de contratación son presenciales (permiten la identificación de los oferentes y su interacción) y facilitan la difusión de información sensible, lo cual favorece la realización de acuerdos colusorios. A su vez, no se exige la realización de estudios de mercado antes de iniciar cualquier procedimiento y los supuestos que permiten no realizar un procedimiento competido (licitación pública) son injustificados. Por último, se permite la modificación de los contratos por hasta el 25% de su monto o plazo.

2. Campeche

Lo bueno: El estado prevé claramente en su ley que cualquier persona cuenta con la oportunidad de presentar una propuesta, a su vez, se prevé un nivel adecuado de publicidad en la difusión de las convocatorias para licitación pública.

Lo malo: No obstante, se exige que los oferentes cuenten con un registro ante la cámara que corresponda para acreditar capacidad técnica y experiencia. Por otro lado, no se ordena realizar estudios de mercado antes de iniciar cualquier procedimiento y los supuestos que permiten exceptuar un procedimiento competido (licitación pública) son injustificados. A su vez, los procedimientos de contratación son presenciales (permiten la identificación de los oferentes y su interacción) y facilitan la difusión de información sensible, lo cual favorece la realización de acuerdos colusorios. Por último, se permite la modificación de los contratos por más del 25% de su monto o plazo.

3. Chihuahua

Lo bueno: La licitación pública puede ser de carácter nacional e internacional, lo que favorece la participación de un mayor número de competidores. Adicionalmente, se prevé el uso de

mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC) como la conciliación y el arbitraje, disminuyendo así los costos en caso de conflicto.

Lo malo: Los oferentes deben contar con registro vigente en el Padrón de Contratistas para participar y también se les exige incorporar un porcentaje discrecional de mano de obra local en sus propuestas. No es obligatorio realizar estudios de mercado antes de iniciar cualquier procedimiento y los supuestos que permiten exceptuar un procedimiento competido (licitación pública) son injustificados. Los procedimientos de contratación son presenciales (permiten la identificación de los oferentes y su interacción) y facilitan la difusión de información sensible, lo cual favorece la realización de acuerdos colusorios. Destaca una ventaja indebida: al momento de adjudicar el contrato se puede otorgar hasta 5% de ventaja para contratistas locales. Por último, se permite la modificación de los contratos por más del 25% de su monto o plazo.

4. Ciudad de México

Lo bueno: En esta entidad, la licitación pública puede ser de carácter nacional e internacional, lo que favorece la participación de un mayor número de competidores.

Lo malo: En los casos de suministros para obra pública se exige que los participantes integren al menos el 50% de contenido nacional a sus propuestas. Aunado a lo anterior, se exige que los participantes internacionales cubran un porcentaje discrecional de contenido nacional. No es obligatorio realizar estudios de mercado previo al inicio de cualquier procedimiento y los supuestos que permiten exceptuar un procedimiento competido (licitación pública) son injustificados. Los procedimientos de contratación son presenciales (permiten la identificación de los oferentes y su interacción) y facilitan la difusión de información sensible, lo cual favorece la realización de acuerdos colusorios. Por último, se permite la modificación de los contratos por más del 25% de su monto o plazo.

5. Coahuila

Lo bueno: La licitación pública puede ser de carácter nacional e internacional, lo que favorece la participación de un mayor número de competidores. Además se permite hacer uso de medios electrónicos para el desarrollo del procedimiento. Destaca la obligación de los oferentes de presentar un Manifiesto de no conflicto de interés; el rechazo de propuestas involucradas en acuerdos colusiones; la participación del testigo social, y el uso de MASC (arbitraje y conciliación).

Lo malo: Carece de un reglamento lo cual debilita las condiciones de certeza jurídica durante los procedimientos. A su vez, los oferentes deben contar con registro vigente en el Padrón de Contratistas para poder participar. No es obligatorio realizar estudios de mercado con antelación al inicio de cualquier procedimiento y los supuestos que permiten exceptuar un procedimiento competido (licitación pública) son injustificados. Por último, se permite la modificación de los contratos mediante convenios hasta por el 25% de su monto o plazo.

6. Guanajuato

Lo bueno: La licitación pública puede ser de carácter nacional e internacional y se exige un nivel adecuado de publicidad en la difusión de las convocatorias para licitación pública, lo que favorece la participación de un mayor número de competidores.

Lo malo: Los oferentes deben contar con registro vigente en el Padrón de Contratistas para poder participar. Por otro lado, puede iniciarse un procedimiento de contratación sin contar con una investigación de mercado de respaldo y sin estudios, proyectos y programas de ejecución completos. Los procedimientos de contratación son presenciales (permiten la identificación de los oferentes y su interacción) y facilitan la difusión de información sensible, lo cual favorece la realización de acuerdos colusorios. Aunado a lo anterior, los supuestos de excepción a la licitación pública (procedimientos de adjudicación directa e invitación restringida) son injustificados. Por último, se permite la modificación de los contratos por más del 25% de su monto o plazo.

7. Jalisco

Lo bueno: Prevé el uso de MASC, como el arbitraje y la conciliación, lo que permite reducir los costos en caso de conflicto. A su vez, la licitación pública puede ser de carácter nacional e internacional y se exige un nivel adecuado de publicidad en la difusión de las convocatorias para licitación pública, lo que favorece la participación de un mayor número de competidores.

Lo malo: Puede exigirse a los participantes un nivel mínimo de contenido nacional y en caso de empate, se otorga una ventaja indebida a los participantes locales y aquellos que pertenezcan a cámaras o colegios locales. Adicionalmente, en el Comité de obra pública participan representantes de colegios empresariales, con derecho de voz y voto, lo que impacta en la imparcialidad del Comité. Por otro lado, los procedimientos de contratación son presenciales (permiten la identificación de los oferentes y su interacción) y facilitan la difusión de información sensible, lo cual favorece la realización de acuerdos colusorios. Aunado a lo anterior, los supuestos de excepción a la licitación pública (procedimientos de adjudicación directa e invitación restringida) son injustificados y se permite la modificación de los contratos por más del 25% de su monto o plazo.

8. Estado de México

Lo bueno: Destaca que el residente y el supervisor de la obra deben aprobar una evaluación de confianza y que se incluye la participación de la figura del testigo social. Además, la licitación pública puede ser de carácter nacional e internacional y la publicidad de las convocatorias es adecuada, lo que favorece la participación de un mayor número de competidores.

Lo malo: Los oferentes internacionales deben cumplir con un porcentaje discrecional de contenido nacional. Aunado a lo anterior, los procedimientos de contratación son presenciales (permiten la identificación de los oferentes y su interacción) y facilitan la difusión de información sensible, lo cual favorece la realización de acuerdos colusorios. Adicionalmente, puede iniciarse un procedimiento de contratación sin contar con una investigación de mercado de respaldo. Por último, los supuestos de excepción a la licitación pública (procedimientos de adjudicación directa

e invitación restringida) son injustificados y se permite la modificación de los contratos por más del 25% de su monto o plazo.

Obra pública y corrupción

¿Por qué es importante una buena regulación de obra pública?

El IMCO realizó un análisis econométrico con información de diversas variables a nivel nacional. El objetivo fue determinar la relación que existe entre la inversión estatal en obra pública, la deuda estatal y la percepción pública sobre la corrupción, temas que han sido desarrollados en el apartado del contexto de las finanzas públicas y sus auditorías.

Con base en la información de las 32 entidades federativas en 2014, se encontró que, por cada incremento de un punto porcentual en la inversión pública estatal, la deuda estatal como porcentaje de las participaciones federales aumenta en 0.48%. Es decir que, en promedio, por cada peso que invierte una entidad federativa en obra pública, su deuda aumenta en 48 centavos (ver Anexo 5). Esta situación es relevante si se considera el acelerado crecimiento de la deuda subnacional que hemos observado en los últimos años, ya que la deuda de estados y municipios se duplicó en términos reales al pasar de \$160 mil millones de pesos (mmdp) en 2006 a \$391 mmdp en 2011.

Por otro lado, se observa que la percepción pública en materia de corrupción es superior en las entidades federativas con mayor inversión pública, ya que cada incremento del 1% en la inversión pública, la percepción de corrupción estatal crece en 7.19% (ver Anexo 5). Estos resultados muestran la importancia de fortalecer el marco normativo de la obra pública a nivel estatal.

9. Michoacán

Lo bueno: La licitación pública es la regla general para adjudicar contratos y se invita a ciudadanos reconocidos en calidad de observadores para verificar la transparencia de los procedimientos de licitación y adjudicación. También se estipula la creación de un expediente con la documentación de los procedimientos de contratación y facultad de revisión por una autoridad de control.

Lo malo: Es obligatorio contar con un registro ante el Padrón de Contratistas para participar y hay interferencia de Cámaras de la Construcción en la integración del Comité de obra pública. Además permite la modificación de los contratos por encima del umbral del diez por ciento del monto o plazo, identificado como mejor práctica. A su vez establece que, en caso de empate, el contrato se adjudique en beneficio del oferente con domicilio en la entidad. Finalmente no prevé uso de MASC y la investigación de mercado únicamente se encuentra definida en el reglamento pero no en su Ley.

10. Nuevo León

Lo bueno: Los contratos de obra pública se adjudicarán por regla general a través de licitaciones públicas. También se prevé el uso de MASC mediante una clausula arbitral en el contrato, así como la creación de un expediente con la documentación de los procedimientos de contratación y

facultades de revisión por autoridad de control A su vez se contempla que derivado de que resultasen dos o más proposiciones solventes, el contrato se adjudicará a la propuesta más baja.

Lo malo: Existen diversas debilidades, como el no contar con un reglamento de la ley de obra y que en las licitaciones se exige que los bienes y servicios deben tener un 50% de contenido nacional. Adicionalmente, se permite la participación de cámaras y colegios empresariales dentro del Comité de Apoyo para la Adjudicación y Fallo de los concursos de obra pública. Tampoco se contemplan las funciones ni un padrón de testigos sociales. Finalmente, no se establecen las funciones, fuentes de información y publicación con respecto a las investigaciones de mercado.

11. Puebla

Lo bueno: La licitación pública es la regla general para adjudicar contratos, a su vez, se descalifica o no se adjudica el contrato si se comprueban actos de colusión. Además, no se exige el registro ante el Padrón de proveedores para participar en un procedimiento de licitación. Y se establece que cualquier procedimiento podrá estar sujeto a auditoría por una autoridad de control.

Lo malo: La legislación cuenta con diversas debilidades, destacando la falta de MASC y que no se prevén las fuentes de información con las que se pueda realizar una investigación de mercado. A su vez, la legislación no regula la actividad del Poder Judicial, Legislativo y organismos autónomos. Existen también preferencias a contratistas que empleen recursos humanos e insumos propios de la región. Y en el caso de la modificación de contratos, permite su modificación más allá del umbral del diez por ciento.

12. Querétaro

Lo bueno: La ley de obra regula la actividad de todos los entes públicos y privados que ejerzan recursos públicos, ya sean de carácter estatal o municipal.

Lo malo: La falta de reglamento para la ley de obra y el que para competir en los procedimientos de contratación es necesario contar con registro vigente en el Padrón de Contratistas. Además el Comité de Selección de Contratistas sólo tiene funciones para el procedimiento de invitación restringida y en él participan cámaras y colegios empresariales con derecho de voz y voto para emitir propuestas de candidatos. Por otro lado, se permite la modificación de los contratos hasta por un 25% de su monto o plazo. También se contempla que en caso de empate se preferirá a los oferentes con domicilio fiscal, operación y arraigo en el estado. A su vez no establece las funciones, fuentes de información y publicación con respecto a las investigaciones de mercado. Tampoco contempla el uso de MASC y únicamente contempla un periodo de tres años para la conservación de la información de actos de contratación, cuando lo recomendado según la LOPSRM es un periodo de ocho años.

13. Sonora

Lo bueno: La licitación pública es la regla general para adjudicar contratos y que se prevé una Contraloría Social que vigile el procedimiento de la licitación. Contempla la utilización de la

mediación como MASC y no prevé el uso de un sistema de puntos y porcentajes para evaluar propuestas.

Lo malo: En la adjudicación de contratos, se optará, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos de la región, y por la utilización de bienes y servicios de procedencia nacional o se contempla un porcentaje de contenido nacional dentro de las bases, además del cobro de las mismas. También se establece que dentro del Comité Estatal de Obras Públicas se encuentre como invitado permanente a la Cámara de la Industria de la Construcción de la entidad. Además de permitir la modificación del contrato en su monto o plazo por encima del diez por ciento. Finalmente se establece que para la elaboración de estudios y proyectos para presupuestar y ejecutar programas de obra, se solicitara y contratará preferentemente los servicios de profesionistas y empresas con registro en organizaciones o colegios.

14. Tamaulipas

Lo bueno: La legislación regula los actos de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo y de los organismos autónomos. Además de contar la conciliación como MASC y que todos los procedimientos de adjudicación podrán ser auditados por autoridad de control.

Lo malo: No cuenta con reglamento de la ley de obra y se permite la modificación de los contratos hasta por el 25% del monto o plazo. Además se prevé requisitos rigurosos para inscribirse en el Padrón de Contratistas como domicilio en el estado, afiliación a cámara o asociación, contar con la propiedad de la maquinaria y el comprobante de pago de derechos al IMSS. A su vez contempla la invitación a Cámaras de la Construcción para participar en el Comité de Obras Públicas y no establece la realización de investigación de mercado para cualquier tipo de procedimiento. Finalmente, no incluye la participación de observadores externos ni testigos sociales.

15. Veracruz

Lo bueno: Ley de obra aplica para los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y para los organismos autónomos. A su vez, se contempla que se publicarán en la Gaceta Oficial del gobierno y por medios electrónicos las inhabilitaciones de servidores públicos efectuadas. Además de contemplar el uso de la bitácora y pagos de manera electrónica. También contempla que en caso de prácticas monopólicas absolutas, se atenderá el contenido de la Ley Federal de Competencia Económica.

Lo malo: Sobresale la exigencia de formar parte de un Padrón de Contratistas para poder participar y que para formar parte de ese Padrón se deben exhibir los contratos de obra pública ejecutados en los últimos tres años. A su vez dentro de la convocatoria se estipula un porcentaje obligatorio de contenido nacional. Además de permitir la modificación de los contratos por encima del umbral razonable del diez por ciento. Tampoco se contempla la participación de testigos sociales. Finalmente no se establece que una vez cumplidas las condiciones, el contrato de adjudicará al propuesta más baja.

RECOMENDACIONES

El análisis incluido en el ILOP permite determinar si las 15 entidades evaluadas cumplen con los requisitos mínimos que la ley debe contener para evitar que se abran espacio a discrecionalidades que deriven en problemas como los que ha documentado la ASF a nivel federal. Como resultado de ello, a continuación se proponen las siguientes recomendaciones que toda entidad federativa debe cumplir a fin de mejorar las actuales condiciones de desempeño de la obra pública subnacional.

1. Desplegar en los sitios oficiales de los entes públicos obligados la **normatividad vigente** que regula la contratación de obra pública (leyes, reglamentos, manuales, acuerdos, etc.).
2. Regular la creación de **plataformas electrónicas** que permitan el desarrollo no presencial de los procedimientos de contratación y su seguimiento, desde la etapa de planeación hasta la ejecución.
3. **Publicar** y mantener actualizados en las plataformas electrónicas, los documentos relacionados con la planeación de la obra pública, los procedimientos de contratación y la ejecución de los contratos, garantizando la integridad de la información y el resguardo de aquella de carácter sensible. Así como asegurar la conservación de la documentación por al menos ocho años.
4. Instaurar **Padrones de Contratistas** para favorecer la eficiencia administrativa y que no constituyan un prerrequisito para participar en los concursos.
5. Establecer la práctica de **investigaciones de mercado** como requisito para el inicio de cualquier procedimiento de contratación (licitación pública, invitación restringida o adjudicación directa) y generar áreas especializadas encargadas de su realización.
6. Asegurar la participación del **mayor número de oferentes** y eliminar del marco jurídico barreras a la entrada relacionadas con criterios geográficos, así como las ventajas indebidas en función de criterios de localidad.
7. **Subcontrataciones** y **ofertas conjuntas** deben justificar que están promoviendo condiciones de competencia.
8. Incorporar mecanismos para la prevención, detección y procesamiento de **acuerdos colusorios**.
9. Distinguir los supuestos de **excepción a la licitación pública** de acuerdo con su naturaleza y el procedimiento a utilizar (adjudicación directa o invitación restringida).
10. Establecer un mínimo de tres propuestas solventes para adjudicar un contrato en caso de procedimientos de **invitación restringida**.
11. Para el inicio de cualquier procedimiento debe contarse con **suficiencia presupuestaria** (presupuesto debidamente autorizado) y con **estudios, programas y proyectos ejecutivos** terminados.
12. Establecer **Comités** técnicos de obra pública sin participación de colegios o cámaras empresariales y con facultades que permitan el perfeccionamiento de normas administrativas del sector, el análisis de los procedimientos de contratación y el dictamen de actos y resoluciones relevantes dentro del procedimiento.
13. Incluir la participación de la figura del **testigo social** en los procedimientos de acuerdo con criterios de relevancia e impacto social y económico.
14. Topar la **modificación de los contratos** al 10% de su plazo o monto.

15. Prever el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias (**MASC**) para el procesamiento de conflictos entre las partes.
16. Abarcar al mayor número de entes públicos y privados como **sujetos obligados** de la legislación en la materia.

Actualmente no se cuenta con un sistema nacional de obra pública que garantice una adecuada regulación de la obra pública estatal. Esto dificulta el exigir a las entidades federativas que implementen las mejores prácticas en sus respectivas jurisdicciones, dado que con frecuencia el marco normativo local es deficiente. Además, la legislación en obra pública se encuentra atomizada en 32 entidades federativas, lo que dificulta la homologación de procedimientos.

El ILOP constituye una herramienta de gran valor porque:

- 1) se basa en una metodología innovadora que además generó una Guía para que cualquier estado pueda generar un diagnóstico propio sobre la calidad de su regulación de obra pública
- 2) generó un repositorio de legislación estatal vinculada a obra pública que antes no existía
- 3) generó un diagnóstico de fortalezas y debilidades para 15 entidades

Gracias a esto, los 15 estados evaluados ahora pueden utilizar este diagnóstico como punto de partida para desarrollar una hoja de ruta en el corto, mediano y largo plazo. Muchas de las recomendaciones y hallazgos reflejan los retos que enfrenta la obra pública en todo el territorio. Por lo tanto, si bien los 17 estados restantes no cuentan con un diagnóstico individual, aun así pueden beneficiarse de este análisis, e incluso podrían utilizar la Guía para generar su propio diagnóstico y posterior hoja de ruta.

Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación, *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*, (México: ASF, 2012).

Auditoría Superior de la Federación, *Problemática general en materia de obra pública*, (México: ASF, 2012).

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, “Recursos destinados a Obra Pública 2013-2016”, <http://ciep.mx/recursos-destinados-a-obra-publica-2013-2016/>.

Instituto Mexicano para la Competitividad, *Índice de Información Presupuestal Estatal 2017*, (México: IMCO, 2017).

Índice de información del ejercicio del gasto 2017, (México: IMCO, 2017).

Auditorías Superiores Locales: Evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia, (México: IMCO, 2013).

México Evalúa, Centro de Análisis y Políticas Públicas, *Por un Presupuesto realista y sostenible. 5 puntos de atención urgente*, (México: México Evalúa, 2014).

OCDE, *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: OCDE, 2015).

Combate a la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en México: “Informe analítico del Secretariado sobre el Marco Jurídico y las Prácticas de Contratación Pública llevadas a cabo por el ISSSTE”, (París: OCDE, 2013).

Combate a la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en México: “Informe analítico del Secretariado sobre el Marco Jurídico y las Prácticas de Contratación Pública en el Estado de México”, (París: OCDE, 2012).

Combate a la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en México: “Informe analítico del Secretariado sobre el Marco Jurídico y las Prácticas de Contratación Pública en el Estado de México”, (París: OCDE, 2012).

Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura, el caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (París: OCDE, 2015).

———. *Integrity in Public Procurement, GOOD PRACTICE FROM A TO Z*, (París: OCDE, 2007).

———. *Primer informe de avances sobre el desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México: Hacia una ejecución efectiva* (París: OCDE, 2016).

A red wireframe grid pattern is visible at the top and bottom of the page, creating a sense of depth and structure. The grid consists of intersecting lines that form a series of rectangular frames, receding into the distance.

ÍNDICE LEGAL DE OBRA PÚBLICA