Justificación de la Propuesta de inciativa de ley sobre modificaciones de reformas en materia de contrataciones públicas para el Estado de Guanajuato.

Guanajuato, Guanajuato.

13 de mayo del año 2022

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA GUANAJUATO del Sistema Estatal Anticorrupción

Justificación de la Propuesta de inciativa de ley sobre modificaciones de reformas en materia de contrataciones públicas para el Estado de Guanajuato.

Introducción

El presente trabajo de investigación tiene tres objetivos generales, el primero es entregar la evidencia del ejercicio de participación ciudadana, desarrollado dentro del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guanajuato, desde la coordinación y liderazgo del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato en colaboración con la Red Ciudadana Anticorrupción conformada por la subred empresarial, académica, de profesionistas y ciudadana y la Comisión de Análisis Legilativo; donde se involucró a distintos sectores sociales. Los ciudadanos en general, dieron su percepción del tema de la corrupción en las compras públicas. Los directamente involucrados en las adquisiciones, entregaron testimonios de las experiencias en los procedimientos de adquisiciones. Los eruditos, concedieron su opinión especializada de las áreas de oportunidad contenidas en la propuesta de iniciativa de ley, la cual justifica la elaboración del presente trabajo.

El segundo objetivo general es demostrar los síntomas del trastorno que sufre el sistema de compras públicas.

La tercera intención está en presentar una iniciativa de ley, capaz de explicarse y justificarse a sí misma; un argumento demostrativo, donde se expone el origen, las características constitutivas y el alcance de la iniciativa de ley.

El trabajo se centró en los trastornos del sistema de compras públicas; identificado por los integrantes de la Red Ciudadana Anticorrupción, justificado por las encuestas de percepción ciudadana y confirmado por los directamente involucrados en las adquisiciones oficiales.

Los problemas identificados en las compras gubernativas tienen su oportunidad de solución con la iniciativa de reforma de ley, presentada en este trabajo; avalada, cabe destacar, por expertos juristas, politólogos y administradores públicos.

Entre los resultados obtenidos en la investigación, además de la iniciativa de reforma de ley, se encuentra la experiencia que trajo el ejercicio de liderazgo ciudadano. Por una parte, entre las personas observadas se encontró y un sentido de responsabilidad ante las anomalías suscitadas, en las compras oficiales; cada grupo al que se recurrió, mostró interés en combatir el fenómeno de la corrupción, no desde el reproche y la descalificación sino desde el señalamiento serio, la propuesta concreta y el aval científico.

Por otro lado, es digno de destacar el liderazgo ejercido por los intgerantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato y de Red Ciudadana Anticorrupción que alejado de protagonismos, se centrarón en observar a cada grupo de personas; cuidando situarse en el contexto donde estaba participando.

Frente al ciudadano, comprendió y asimiló su preocupación; una preocupación alejada de la dinámica de compras, pero con la importancia de llevar en sus espaldas el eco ciudadano, producto de un sin número de comunicaciones interpersonales, sobre las compras públicas y su licitud.

Cuando tocó la puerta de los directamente involucrados en los procedimientos de compras, se ocupó del conocimiento de los Académicos del Comercio, de la experiencia de los Servidores Públicos, de las disyuntivas presentadas por los Proveedores y de las áreas de oportunidad mostradas por los Órganos de Control Interno.

Después se situó en el contexto de los expertos, recurriendo a Juristas, Politólogos y Administradores Públicos, para consultar las principales ideas que integran la propuesta de iniciativa de ley.

Una de las principales preocupaciones que motivaron la realización de este documento, fue dejar una evidencia de lo acertado de participar a los ciudadanos en las actividades de gobierno, cuando se entiende muy bien el contexto de su colaboración, desde el plano de sus propias circunstancias. Potencializar a los ciudadanos en las prácticas gubernativas, es participar en una actividad de gobierno en permanente progreso.

La investigación se desarrolló a la Luz de un método progresivo, a través del cual las acciones realizadas fueron justificando, dimensionando y exigiendo las siguientes tareas por ejecutar.

El producto final, la iniciativa de reforma de ley, es el fruto de un permanente seguimiento a la realidad que impera en las compras públicas. Inició con inquietudes generales, se continuó con la observación de la dinámica desarrollada en las adquisiciones oficiales, se recurrió a la reflexión de lo aprendido y trajo como resultado, la identificación de áreas de oportunidad de mejora en la legislación actual, y finalmente, se consultó a expertos sobre los puntos centrales que se tocarían en la iniciativa.

Dejamos en sus manos una propuesta para ser cristalizada en una acción legislativa acertada. Está dotada de la honestidad intelectual exigida por la investidura del Congreso del Esto Libre y Soberano de Guanajuato. Representa el trabajo de un grupo de ciudadanos de buena voluntad, con la legítima ambición de mostrar a su comunidad, el camino de la participación ciudadana; un camino que, en estos momentos, nos llena de esperanza.

Índice

Introducción. **5**

Capítulo Primero. **18**

Antecedentes.

I. Sistema Estatal Anticorrupción.

1. Comité Coordinador.
2. Comité de Participación Ciudadana.
3. Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización.
4. Red Ciudadana Anticorrupción.
    a) Subred Empresarial.
    b) Subred de Profesionistas.
    c) Subred Ciudadana.
    d) Subred Académica.
5. Comisión de Análsis Legislativo.

II. Reseña histórica de las acciones que llevaron a consolidar la Propuesta de Iniciativa de Ley sobre Modificaciones de Reformas en Materia de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato.

1. Actividades de la Red Ciudadana Anticorrupción.
2. Actividades de la Comisión de Análisis Legislativo.

Capítulo Segundo.

Visión Ciudadana de los Problemas Actuales en las Compras Públicas. **24**

I. Disernimiento de los Líderes de Opinión.

II. Percepción Ciudadana.

1. Corrupción en compras y licitaciones públicas.
2. Afectación Ciudadana.
3. Formas para corromper los procedimientos de compras y licitaciones públicas.
4. Áreas de oportunidad: Estrategías y propuestas ciudadanas.
5. Áreas donde se percibe mayor corrupción.

Capitulo Tercero.

Visión Institucional de los Problemas Actuales en las Compras Públicas.

Y la experiencia de los involucrados en las Compras Públicas. **37**

I. La Visión Institucional de los problemas en las Compras Públicas.

1. Auditoría Superior del Estado de Guanajuato.
2. Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

3. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
4. Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato.
5. Recomendaciones destacadas.

II. Experiencia de los Involucrados en las Compras Públicas.

1. Académicos del Comercio.
2. Servidores Públicos.
3. Proveedores.
4. Órganos de Control Interno.

Capítulo Cuarto.

Justificación de la Propuesta de Iniciativa de Ley. 61

I. Justificación de la Propuesta.

1. Reflexión de los señalamientos realizados en la investigación y la conformación de la propuesta.
2. Puntos a considerar en la propuesta.

II. Viabilidad de la Propuesta de Iniciativa de Ley.

1. Viabilidad Administrativa de la Propuesta.
2. Viabilidad Legal de la Propuesta.
3. Viabilidad Financiera de la Propuesta
4. Viabilidad Técnica de la Propuesta.

Capítulo Cinco. 71

Propuesta de Inciativa de Ley.

- ✓ Encuestas de Percepción Ciudadana
- ✓ Encuestas de Percepción Ciudadana
- ✓ Mesas de Trabajo con los involucrados en las Compras Públicas
- ✓ Reflexión de los resultados obtenidos en los focus groups
- ✓ Puntos para considerar en la propuesta
- ✓ La Opinión de Expertos**.**

Propuesta de Decreto 92

Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato

Agradecimientos 107

Capítulo Primero

Antecedentes

El presente capítulo tiene dos intenciones, la primera, exponer la naturaleza jurídica del Comité de Participación Ciudadana y la de la Red Ciudadana Anticorrupción de Guanajuato, en el Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guanajuato; en la inteligencia, la naturaleza jurídica implica su origen normativo, el papel desarrollado en el Sistema Anticorrupción y las tareas encomendadas.

En un segundo momento, el propósito se dirige a presentar una reseña histórica de las acciones que llevaron a la Justificación de la Propuesta de Iniciativa de Ley, sobre modificaciones de reformas en materia de contrataciones públicas para el Estado de Guanajuato.

El desarrollo de los objetivos tiene de escenario el Universo que implica el Sistema Estatal Anticorrupción; bajo la guía de tres directrices: El combate a la corrupción, la participación ciudadana y las acciones de prevención.

I. Sistema Estatal Anticorrupción.

El Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guanajuato nace con la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato. Tiene la finalidad de establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos de coordinación entre las autoridades del Estado y los Municipios, en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos[1].

El Sistema está conformado por las siguientes instituciones, Comité Coordinador, Comité de Participación Ciudadana, Comité Rector del Sistema

[1] Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato. Artículo 6.

Estatal de Fiscalización y de los Municipios, quienes participan con sus Contralores Municipales[2].

1. Comité Coordinador.

El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal. Bajo su encargo está el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción[3].

Se integra de distintos representantes[4], entre los que se encuentran:

- ✓ *Dos representantes del Comité de Participación Ciudadana.*
- ✓ *Titular de la Auditoría Superior del Estado.*
- ✓ *Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.*
- ✓ *Titular de la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas.*
- ✓ *Un representante del Consejo del Poder Judicial.*
- ✓ *Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato.*
- ✓ *Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa.*
- ✓ *Un representante de los órganos internos de control de cada región*

Entre sus principales tareas se encuentran: Elaborar su programa de trabajo anual, establecer principios de coordinación para sus integrantes, aprobar la política estatal anticorrupción, conocer los resultados de evaluaciones aplicadas por la Secretaría Ejecutiva, requerir de información a los Entes públicos sobre cumplimientos de la política estatal anticorrupción, determinar las bases de coordinación entre autoridades para la prevención hechos de corrupción, emitir un informe anual, hacer recomendaciones a las autoridades, establecer dispositivos de coordinación con los Municipios, determinar mecanismos de información de las instituciones de gobierno en materia de corrupción, establecer una plataforma digital

[2] Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato. Art. 7.
[3] Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato. Art. 8.
[4] Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato. Art. 11.

para cumplir sus atribuciones, celebrar convenios para lograr sus fines y promover lineamientos para facilitar la información de hechos de corrupción[5].

2. Comité de Participación Ciudadana.

El Comité de Participación Ciudadana tiene como tarea coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador; así como volverse la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas, relacionadas con las materias del Sistema Estatal[6].

Se integra por cinco ciudadanos cuya probidad y prestigio se han destacado en la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción[7].

El Comité de Participación Ciudadana tiene entre sus principales atribuciones: Aprobar sus normas internas, elaborar su programa de trabajo anual, rendir informe anual de actividades, acceder a la información del Sistema Estatal, opinar sobre la política estatal y las políticas integrales, hacer propuestas al Comité Coordinador en las tareas de coordinación y difusión de información, llevar registro de organizaciones civiles para establecer una red de participación ciudadana, opinar sobre métodos en el seguimiento del fenómeno de la corrupción y sobre la evaluación del cumplimiento de metas de la política estatal, proponer mecanismos de articulación entre organizaciones y grupos ciudadanos, proponer reglas para recibir denuncias dirigidas a la Auditoría Superior del Estado, opinar sobre el programa anual de trabajo del Comité Coordinador y de su proyecto de informe anual, proponer al Comité Coordinador la emisión de recomendaciones, promover investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención de hechos de corrupción, dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Estatal y proponer al Comité Coordinador mecanismos para recibir información de la participación ciudadana[8].

[5] Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato. Art. 10.
[6] Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato. Art. 17.
[7] Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato. Art.18.
[8] Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato. Art. 23.

3. Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización.

El Sistema Estatal de Fiscalización contará con un Comité Rector conformado con la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, y siete miembros rotatorios elegidos por periodos de dos años[9].

El Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización tiene como atribuciones: El diseño y promoción de políticas integrales en la materia, la instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema y la instrumentación de la información que en materia de fiscalización generen las instituciones competentes[10].

4. La Red Ciudadana Anticorrupción.

Del contexto normativo expuesto se puede identificar el siguiente paradigma, para el Sistema Estatal Anticorrupción la participación ciudadana es pieza clave. Por esta razón el Comité de Participación Ciudadana, quien es el órgano que representa a la ciudadanía, crea la Red Ciudadana Anticorrupción bajo el sustento normativo de su propia constitución y atribuciones[11].

La Red Ciudadana Anticorrupción se integra de un conjunto de ciudadanos interesados en consolidar la participación civil, en el combate a la corrupción. Tiene de objetivo primario, la identificación, detección y prevención de actos de corrupción, a través de un trabajo colaborativo con empresas, universidades, profesionistas y ciudadanos, para lograr obtener la capacitación, la escucha y la proposición de acciones concretas en materia anticorrupción.[12]

[9] Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato. Art. 44.
[10] Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato. Art. 45.
[11] Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato. Arts. 17 y 23, fracción II.
[12] Libro Blanco de la Red Ciudadana Anticorrupción. Pág. 4.

Entre sus principales objetivos secundarios se encuentran: La consolidación de la participación ciudadana en materia anticorrupción, capacitación para prevenir hechos de corrupción, mecanismo de escucha de temas anticorrupción, mecanismo de comunicación de hechos de corrupción detectados y proponer reformas de ley al Comité de Participación Ciudadana[13].

Está conformada por cuatro subredes: Empresarial, académica, profesionista y ciudadana. Justificada cada una por su propia naturaleza y vocación, trabajan de manera simultánea y transversal, de acuerdo a la agenda propuesta por el Consejo de la Red[14].

Esta Red Ciudadana actúa de forma colegiada y a través de su Consejo; integrado por representantes de las cuatro subredes[15]. Y sesiona cada bimestre o cuando le es necesario[16].

Las subredes que integran la Red Ciudadana se conforman de la siguiente manera:

a) Subred Empresarial.

Tienen de tarea consolidar la participación ciudadana del sector empresarial para el combate a la corrupción, a través de capacitación para integrar una política de calidad empresarial, mecanismos de comunicación de actos de corrupción y acciones de prevención de actos de corrupción[17].

En este momento se integra de:

- ✓ Un representante del Consejo Coordinador Empresarial León.
- ✓ Un representante del Consejo Coordinador Empresarial de Irapuato.

[13] Ídem.
[14] Ídem.
[15] Ídem.
[16] Libro Blanco de la Red Ciudadana Anticorrupción. Pág. 5.
[17] Libro Blanco de la Red Ciudadana Anticorrupción. Pág. 7.

b) Subred de Profesionistas.

Su fin es consolidar la participación de la ciudadanía para el combate a la corrupción, con capacitaciones, mecanismos de comunicación y acciones de prevención[18].

En este momento se integra de:

- ✓ Un representante del Consejo de Coordinador de Colegios de Profesionistas de León.
- ✓ Un representante del Colegio de Profesionistas de Estado de Guanajuato.

c) Subred Ciudadana.

Su objeto es fortalecer la participación de la ciudadanía para el combate a la corrupción, con la capacitación de políticas anticorrupción, mecanismos de participación ciudadana y profesionalización en los mecanismos de participación ciudadana[19].

En este momento se integra de:

- ✓ Un representante del Observatorio Ciudadano de León.
- ✓ Un ciudadano.

c) Subred Académica.

Tiene como función trabajar de forma transversal y colaborativa con los demás integrantes de las subredes, en capacitación, mecanismos de comunicación y fortalecer la participación de sectores académicos en prevención de actos de corrupción[20].

5. La Comisión de Análisis Legislativo.

La Comisión de Análisis Legislativo de la Red Ciudadana Anticorrupción, es un mecanismo de participación activa en iniciativas legislativas, a través del análisis, estudio, evaluación y propuesta de normativas relacionadas con la transparencia,

[18] Libro Blanco de la Red Ciudadana Anticorrupción. Pág. 8.

[19] Libro Blanco de la Red Ciudadana Anticorrupción. Pág. 9.
[20] Libro Blanco de la Red Ciudadana Anticorrupción. Pág. 11.

rendición de cuentas, gobierno abierto, participación ciudadana y combate a la corrupción[21].

Tiene entre sus objetivos concretos: El análisis de iniciativas legislativas provenientes del Congreso; la participación en mesas de diálogo con las comisiones correspondientes del Congreso, con el objetivo de colaborar en la construcción de iniciativas legislativas; la realización de evaluaciones a políticas públicas; la presentación de reformas o iniciativas legislativas provenientes de la Red[22].

La Comisión se integra de la Subred Académica y la Subred de Profesionistas. Forman parte de ella, las Universidades, los Colegios de Profesionistas y Grupos de Estudiantes que así lo deseen. Y está coordinada por un Comité Ejecutivo, compuesto de tres representantes de la Subred Académica y dos representantes de la Subred de Profesionistas[23].

En este momento se encuentra conformada:

- ✓ Subred Académica
  - Universidad de La Salle Bajío.
  - Universidad Politécnica de Guanajuato.
  - UNIVA León.

- ✓ Subred de Profesionistas.
  - Consejo Coordinador de Colegios de Profesionistas de León.
  - Barra de Abogados capítulo Guanajuato.

II. Reseña histórica de las acciones que llevaron a consolidar la Propuesta de Iniciativa de Ley sobre Modificaciones de Reformas en Materia de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato.

[21] Libro Blanco de la Red Ciudadana Anticorrupción. Pág. 13.
[22] Ídem.
[23] Libro Blanco de la Red Ciudadana Anticorrupción. Pág. 14.

En este apartado, se presenta una narración de los acontecimientos que anteceden a la propuesta de iniciativa de ley, en materia de contrataciones pública en el Estado de Guanajuato.

Se parte de la coordinación y liderazgo por parte del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción y de la Red Ciudadana Anticorrupción, haciendo un análisis histórico de su formación y de su participación en la iniciativa de ley.

Posteriormente se presenta la Comisión de Análisis Legislativo, también desde la descripción de su constitución y de las tareas realizadas en la dinámica presentada.

1. Actividades del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guanajuato.

La participación ciudadana es pieza clave para el Sistema Estatal Anticorrupción y es a través del Comité de Participación Ciudadana, que la ciudadanía del Estado se encuentra representada.

Es en este sentido, que en el mes de diciembre del 2019, se presenta el proyecto en el seno del Comité de Participación Ciudadana para la consolidación de una Red Ciudadana Anticorrupción conformada por 4 subredes la empresarial, la ciudadana, la de profesionistas y la académica buscando que cada unos de los sectores que integran la sociedad civil se encuentren escuchados y representados.

La integración de una red, implico para el CPC una gran labor de vinculación, trabajo y coordinación y no fue sino a través de más de 40 reuniones con diversos organismos ciudadanos, académicos, empresariales y profesionales que se fue materializando el proyecto logrando para el mes de marzo 2020, la primera reunión del consejo de la Red.

El objetivo general de la Red es la participación ciudadana de todos los sectores que integran la sociedad civil del Estado en el combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, vinculándose con las autoridades del Sistema Estatal Anticorrupción a través del Comité de Participación Ciudadana.

La información y el trabajo realizado en cada una de las subredes, generan los insumos para que el Comité de Participación Ciudadana a través de la Comisión Ejecutiva proponga al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción los mecanismos de participación de la sociedad civil en los temas de transparencia, rendición de cuentas, prevención y combate a la corrupción.

Fundamentación

La consolidación de la Red Ciudadana Anticorrupción se encuentra fundamentada en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato en los siguientes artículos:

Artículo 17: El Comité de Participación Ciudadana tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal.

Artículo 23. El Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:

II. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción.

2. Actividades de la Red Ciudadana Anticorrupción.

Es en el mes de diciembre del año 2019, el Comité de Participación Ciudadana aprueba el proyecto de consolidación de la Red Ciudadana Anticorrupción y en marzo del año siguiente, se tiene la primera reunión de la Red.

En octubre de 2020**,** se realiza la instalación formal de la Red y se toma la protesta de parte de sus consejeros; teniendo como el tema principal de su plan anual de trabajo, las contrataciones públicas.

Dos meses después la Red, ya dentro de sus acciones de trabajo, se plantea la necesidad de realizar una investigación que permita tener conocimiento de la percepción ciudadana, respecto a la corrupción en las compras y licitaciones públicas en el Estado de Guanajuato; con la intención de identificar demandas y expectativas de la ciudadanía en este rubro.

Se realizaron mesas de trabajo con las Subredes que componen la Red Ciudadana Anticorrupción, con la intención de conocer el punto de vista de sus integrantes respecto a la corrupción en las compras y licitaciones públicas; así como las oportunidades detectadas, en la temática presentada.

Desarrollándose tres sesiones de grupo, con las siguientes Subredes:

- ✓ Subred Ciudadana.
- ✓ Subred de Profesionistas.
- ✓ Subred Empresarial.

Los resultados de las reuniones se encuentran plasmadas en el documento de diagnóstico de percepción ciudadana sobre corrupción en materia de contrataciones públicas realizada por la Red Ciudadana Anticorrupción y el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato.

En el mes de febrero del año 2021, la Subred Académica aprueba la propuesta presentada por el cuerpo académica de investigadores de la Universidad Politécnica de Guanajuato, sobre el método para realizar un análisis documental de brechas normativas, prácticas y políticas entre el estado de Guanajuato y los países modelo, con relación a las contrataciones públicas estatales y municipales; con la intención de generar argumentos hermenéuticos y documentales que permitieran

contribuir al diseño de políticas públicas estatales y municipales, para mitigar riesgos de corrupción.

Posteriormente, en marzo de 2021, La Subred Académica publica la convocatoria para invitar a participar en el proyecto de investigación: *"Análisis documental de brechas normativas, prácticas y políticas entre el estado de Guanajuato y los países modelo con respecto a contrataciones públicas estatales y municipales".*

En el citado mes, inicia el trabajo de investigación a cargo de 6 equipos con 3 integrantes de cada uno de parte de las siguientes universidades:

- ✓ *Universidad Tecnológica del Norte de Gto.*
- ✓ *Instituto Tecnológico Superior de Naranjos. Veracruz*
- ✓ *Instituto Nacional de México*
- ✓ *UNAM*
- ✓ *Universidad de Guanajuato*
- ✓ *Universidad Autónomo, San Luis Potosí*
- ✓ *Universidad Autónoma de Occidente, Sinaloa*
- ✓ *Universidad Autónoma del Altiplano, Perú*
- ✓ *Universidad Técnica del Norte, Ecuador*

Los países modelos a los que se están realizando el comparativo son:

- ✓ *Nueva Zelanda*
- ✓ *Países Bajos*
- ✓ *Dinamarca*
- ✓ *Noruega*
- ✓ *Suiza*
- ✓ *Suecia*
- ✓ *Luxemburgo*
- ✓ *Singapur*
- ✓ *Alemania*

Conforme el método adoptado se realizaron tres sesiones de trabajo:

- ✓ **Primera sesión.** 9 de marzo de 2021. Capacitación y encuadre de la información.
- ✓ **Segunda sesión.** 14 de marzo de 2021. Indicaciones para el Análisis de datos.
- ✓ **Tercera sesión**: 18 de marzo de 2021. Triangulación entre equipos; participan investigadores, colaboradores de la Subred Académica (Universidad De La Salle Campus León y Universidad Iberoamericana Campus León), personal de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato y personal de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato.

Posteriormente, en abril del año 2021, es el Comité de Participación Ciudadana quien presenta al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción el diagnóstico de percepción ciudadana de corrupción en compras y licitaciones; donde se desprende: 7 de cada 10 ciudadanos, el 68% de los encuestados, perciben que existe corrupción en los procesos de compras públicas en el Estado de Guanajuato.

El objetivo de presentar los resultados del diagnóstico, fue obtener propuestas institucionales para reducir la percepción de corrupción de la ciudadanía, expuesta en dicho diagnóstico.

La consecuencia de la presentación del diagnóstico fue la generación de propuestas de parte de cuatro instituciones de gobierno:

- ✓ Auditoria Superior del Estado de Guanajuato.
- ✓ Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.
- ✓ Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
- ✓ Secretaria de Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato.

Las propuestas fueron clasificadas en 7 temas particulares:

1. Reformas legislativas.

2. Difusión de información.
3. Proceso de licitación.
4. Vigilancia.
5. Sistema de control y evaluación.
6. Transparencia.
7. Fortalecimiento de integridad.

En mayo del año 2021, la Red Ciudadana Anticorrupción firma con el Congreso del Estado de Guanajuato un convenio de colaboración; donde se tiene, entre sus objetivos primarios, la presentación de iniciativas de parte de la Red.

3. Actividades de la Comisión de Análisis Legislativo.

La Subred Académica, en julio de 2021, aprueba la creación de la Comisión de Análisis Legislativo; integrada por la Subred Académica y la Subred de Profesionistas. Con la visión de ser un mecanismo de participación activa, entre la Red Ciudadana Anticorrupción y el Congreso del Estado Guanajuato.

Es el mismo mes de julio, la Comisión de Análisis Legislativo aprueba como su plan de trabajo:

> *Generar una propuesta de reforma legislativa, para que las contrataciones públicas estatales y municipales cuenten con las bases, procedimientos, reglas y requisitos, donde se aseguren las mejores condiciones en economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez. Y ser enviada al Congreso del Estado, conforme el convenio de colaboración.*

En agosto de 2021 la Comisión, bajo un ejercicio de reflexión de sus integrantes, determina realizar un análisis de diversas leyes, entre las que se identifica la Ley de Contrataciones Públicas del Estado de Guanajuato; con la intención de generar una reforma legislativa.

Asimismo, se identifica la imperiosa necesidad de escuchar el testimonio de los directamente involucrados en la dinámica de contrataciones públicas, estatales y municipales; en aras de conocer los actuales problemas en esa actividad de gobierno.

Bajo el contexto expuesto se determina realizar, durante el mes de septiembre del año 2021, cuatro dinámicas de observación. Adoptando el modelo de focus group, con objetivos muy claros y concretos, sobre de la intención de cada una de las mesas de trabajo y los invitados que las integrarían.

- ✓ **Primera Mesa de Trabajo. Vía zoom.**
  Académicos del Comercio.
  Presentan los principios, figuras y métodos que integran el sistema de mercado.

- ✓ **Segunda Mesa de Trabajo. Universidad del Valle de Atemajac (Univa).**
  Empleados Públicos.
  Dan a conocer los problemas que se enfrentan en los procedimientos de compras públicas.

- ✓ **Tercera Mesa de Trabajo. Vía zoom.**
  Proveedores.
  Señalan las actuales disyuntivas que se enfrentan en las contrataciones públicas.

- ✓ **Cuarta Mesa de Trabajo. Universidad La Salle.**
  Órganos de Control Interno.
  Identifican los puntos más vulnerables en el sistema de compras públicas.

Concluidas las mesas de trabajo, en los siguientes meses la Comisión de Análisis Legislativo se ocupa del desarrollo de las siguientes tareas:

1. Análisis de las aportaciones presentadas en las mesas de trabajo (focus group).

2. Estudio concienzudo de la legislación actual ocupada de las compras públicas en el Estado de Guanajuato y sus Municipios.

3. Identificación de áreas de oportunidad de mejora, en la legislación que regula las compras gubernamentales.

Agotadas las tareas de estudio, en reunión celebrada el 17 de marzo de 2022, la Comisión de Análisis Legislativo presenta a todos los integrantes de la Red Ciudadana Anticorrupción:

1. Una propuesta de las conductas por regular en la legislación actual, respecto a las compras públicas.

2. Dinámicas de consultas a expertos, respecto a la viabilidad de las conductas identificadas como áreas de oportunidad de mejora, en la legislación actual.

Solicitándose, en la misma sesión, el apoyo de todos los integrantes de la Red para lograr con éxito las mesas de consulta.

Entre los últimos días del mes de marzo y los primeros del mes de abril de este año, se realizaron mesas de consultas a expertos, sobre la viabilidad de las conductas identificadas como áreas de oportunidad de mejora, en la legislación actual.

- ✓ **Primera Mesa de Trabajo. Universidad de la Salle.**
  Colegios de Abogados y Expertos.
  Legalidad de las figuras jurídicas identificadas en la propuesta de reforma.

- ✓ **Segunda Mesa de Trabajo. Universidad del Valle de Atemajac.**
  Politólogos.
  Los márgenes de las decisiones políticas, en la propuesta de reforma.

  Administradores Públicos.
  Funcionabilidad de las nuevas figuras adoptadas en la propuesta de reforma.

Concluidas las dinámicas expuestas, se realiza la redacción de este trabajo de investigación y la Propuesta de Iniciativa de Ley Sobre Modificaciones de Reformas en Materia de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato.

Capítulo Segundo

Visión Ciudadana de los Problemas Actuales en las Compras Públicas

Con este apartado se inicia la segunda fase del presente trabajo de investigación, en aras de identificar la consciencia colectiva de los actuales problemas que afectan las compras públicas; identificada con: La reflexión de líderes de opinión, la percepción de los ciudadanos, las opiniones de instituciones de gobierno, la experiencia de sectores involucrados en la materia y la consulta de expertos.

En este capítulo se presenta el conocimiento que tiene la ciudadanía del tema de las compras públicas; bajo la lupa del combate a la corrupción y la dinámica de participación ciudadana, desarrollada por la *"Red Ciudadana Anticorrupción"*, a través de su *"Comisión de Análisis Legislativo"*.

Para su desarrollo se toman en consideración dos visiones: Desde el discernimiento de los lideres de opinión y atendiendo a la percepción de los ciudadanos en general.

I. Discernimiento de los Líderes de Opinión.

Una vez que la Red Ciudadana Anticorrupción del Estado de Guanajuato, se plantea la necesidad de realizar una investigación que permita conocer la percepción ciudadana, en torno a la corrupción en las compras y licitaciones públicas en el Estado de Guanajuato, para aterrizarla en una política pública justificada en las demandas y expectativas de la ciudadanía, se agotaron reuniones con tres de las Subredes que integran la Red (la empresarial, la de profesionistas y la ciudadana).

La intención de las mesas de trabajo fue conocer los puntos de vista de estos líderes de opinión, sobre el tema de la corrupción actual en las compras y licitaciones públicas; así como las áreas de oportunidad de mejora que ellos detectaban, en torno a la temática presentada.

De los resultados obtenidos en las mesas de trabajo, se enlistaron las distintas maneras de conocer la percepción que tienen los ciudadanos en cuanto a los actos de corrupción cometidos en las compras públicas.

Asimismo, se destacaron los siguientes paradigmas:

1. Para las personas la corrupción rompe los pactos sociales, pues buscando sacar provecho para sí, se perjudica el interés de otros.

2. La corrupción afecta en dos esferas, la individual y la social.
   Se experimenta individualmente, pues en la medida que se vive la corrupción en las actividades de gobierno, se toma como una afrenta personal, entonces, se origina la frustración, la decepción y el desgaste, La situación hace sentirse engañado y traicionado, por tanto, se experimenta enojo y frustración.

   A nivel social los ciudadanos perciben, la corrupción fomenta la desigualdad porque los recursos no se distribuyen de forma que beneficien a la población. La corrupción implica: *“No se haga un uso eficiente de los recursos públicos”; “Alcance para menos cosas”*; *“Se afecta a la gente de por sí más afectada”*; *“Le quitas opciones y ayuda a quien más lo necesita”*.

3. La corrupción está tan arraigada y extendida que se tiene la idea de ser imposible combatirla. El ciudadano se siente víctima y victimario, casi de manera automática e irreversible. El enemigo es tan grande que se percibe como algo natural e imposible de vencer. Incluso, se habla desde

el determinismo con frases como: *"La corrupción es deporte nacional"*. Cuando ellos mismos han sido funcionarios, pareciera que se convierten en sinónimo o personificación de la corrupción. Perciben que la corrupción no distingue partidos ni áreas. Y aunque puede ser ofensivo que se plantee como un tema cultural, es un problema sistémico y real.

4. A nivel social, los ciudadanos perciben la corrupción como elemento que fomenta la desigualdad, al dejarse de distribuir los recursos públicos de forma que beneficien a la población.

5. Desde el punto de vista ciudadano, la corrupción ocurre cuando no todos los participantes tienen las mismas oportunidades de ganar una licitación. Se perciben distintas formas de *"truquear"* los procesos de compras y licitaciones públicas

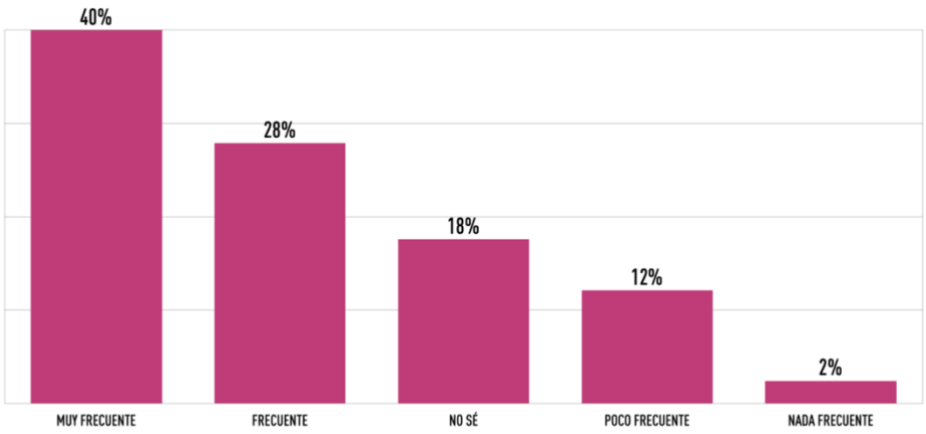
6. Aunque se asume la corrupción en las compras estatales, es menos frecuente que las compras realizadas a nivel Federal.

II. Percepción Ciudadana.

Atendiendo a los resultados de las mesas de trabajo realizadas por las Subredes, se aplicó un cuestionario on-line con un error muestral +/- 6.17 pp al 95% de confianza estadística que fue respondido por 165 ciudadanos guanajuatenses durante el mes de enero de 2021, con el fin de entender qué tanta relevancia le daban a cada rubro, dimensionando y priorizando así las principales amenazas y factores a ser atendidos en una política pública inspirada en la voz de la ciudadanía.

1. Corrupción en compras y licitaciones públicas.

De los resultados obtenidos se encontró, casi 7 de cada 10 ciudadanos, es decir, el 68% de los encuestados, considera la existencia de corrupción en los procesos de compras y licitaciones públicas. El 40% cree que ocurre de manera muy frecuente, el 28% frecuente y menos del 15% poco frecuente.



¿Qué tan frecuente consideras que hay corrupción en las compras y licitaciones públicas Estatales en Guanajuato?

2. Afectación Ciudadana.

Nuevamente, se encontró que la afectación ciudadana en este fenómeno se experimenta en tres niveles: Individual, social y macro.

Ordena de la más a la menos grave
*Puntaje 10 siendo el más grave, 1 el menos.

Figura 3.

El nivel macro se refiere a que la corrupción en compras y licitaciones es en realidad el síntoma de un problema más grave: La corrupción sistémica en todo el Estado. Esto es lo que más preocupa al ciudadano, pues las 3 afectaciones que cumplen con estas características fueron las más mencionadas en la encuesta realizada.

Para el 71% de los ciudadanos, la principal afectación de la corrupción en compras y licitaciones públicas es, *"genera desconfianza en los procesos del Estado"*; es decir, la existencia de corrupción en compras y licitaciones hace pensar a los ciudadanos que los procesos corruptos no son exclusivas de este rubro y se extienden a otras áreas del Gobierno Estatal. En este mismo sentido, para el 52% de los respondientes, su ocurrencia *"hace ver a la corrupción como sistémica, como un enemigo gigante"*. Esto es a su vez, la afectación considerada como más grave con 7.6 puntos de 10 posibles en el ranking. Por último, el 41% opina, *"genera sospechas de que cualquier persona que licita es corrupta"*.

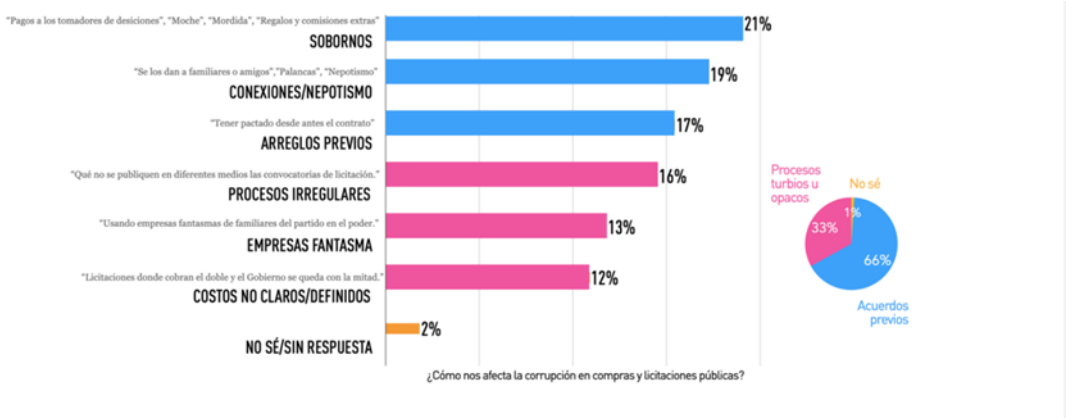
El segundo nivel en importancia es el social. Dentro de éste se observó, para el 58% de los encuestados la corrupción en compras y licitaciones merma la calidad de los proyectos, pues la elección se toma por el precio, sin tomar en cuenta la trayectoria o el resultado que podría tener el proyecto. Esta afectación trasciende el trabajo de escritorio y tiene una repercusión real en el día a día de los ciudadanos al hacer uso del resultado de los proyectos; por ello, se convierte en un factor más que genera apatía y desconfianza no sólo en esta área, sino en el actuar cotidiano

En última instancia, está el nivel individual. En este sentido, 52% opina que este fenómeno genera apatía para participar. El dato no es menor porque es la segunda afectación más grave, consecuencia de la corrupción en compras y licitaciones; según los ciudadanos, con 6.8 puntos de 10 posibles.

Adicionalmente, 35% de los encuestados comparten el sentimiento de haber sido robados.

3. Formas para corromper los procedimientos de compras y licitaciones públicas.

En la encuesta, espontáneamente, se les preguntó a los ciudadanos qué formas existen para corromper un proceso de compra o licitación pública. Se detectaron dos grandes rubros.



a) Para 2 de cada 3 ciudadanos, lo primero que se viene a la mente son acuerdos previos con las autoridades: Sobornos, conexiones o arreglos previos. Lo más mencionado es aquello que implica una retribución monetaria, lo cual tangibiliza la corrupción.

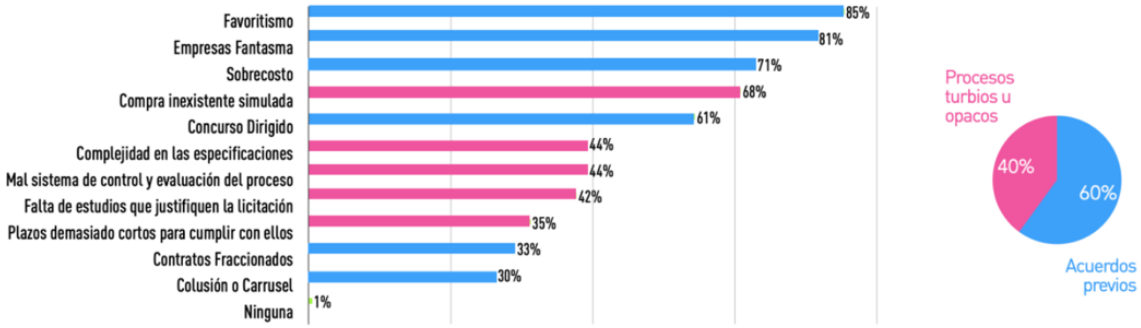
Dentro de este rubro, se encontró a los sobornos (mencionados por el 21% de los encuestados), las conexiones o nepotismo mencionado por el 19%, y los arreglos previos, de los que habló el 17%.

b) Para el resto, es común pensar en *"mecanismos escondidos"*, turbios u opacos que hacen referencia a engaños: Irregulares, fantasma, poco claros. El 16% se refiere a procesos irregulares. 13% habla de empresas fantasma, 12% menciona costos claros o no definidos.

Al enlistar los riesgos en compras y licitaciones, y pedir a los ciudadanos que marcaran cuáles conocen, se observó en el *"favoritismo"* la conocida. Este es un riesgo familiar para el 85% de los encuestados. En sus propias palabras, se refiere a que la misma empresa o pull de empresas siempre ganan.

Esto no permite la competitividad, ni desarrollarse a las Pymes, aunque son una fuerza laboral clave del País. En palabras de los ciudadanos *"No se le da a*

quien lo merece, sino al amigo de otros". Sin embargo, cabe destacar, si bien es la más reconocida, no es la más grave; existen 3 riesgos más que la rebasan.



El segundo riesgo más conocido es la creación de empresas fantasmas; mencionado por el 81% de los encuestados. Se trata del riesgo percibido más grave de toda la lista mencionada y evaluada por la ciudadanía. Por ende, es considerada la primera que debería ser legislada o atendida en la política pública. Se ubica dentro del rubro de formas turbias u opacas de operar.

El tercer riesgo más conocido es el sobrecosto, con 68% de los ciudadanos, sin embargo, no se percibe como demasiado grave. Para los ciudadanos, este riesgo consiste en comprar más caro de lo que vale. El daño es más directo en el imaginario: el dinero que debía ser asignado para bienestar de la sociedad se va a la bolsa de unos cuantos.

En el cuarto sitio se encuentran las compras inexistentes simuladas. Si bien éste, como tal, no fue mencionado espontáneamente en las mesas de diálogo se pudo evaluar, y el 68% lo marcó como un riesgo existente. Sube hasta el segundo nivel de gravedad, sólo por debajo de empresa fantasma.

El quinto lugar lo ocupan los concursos dirigidos, mencionados por el 61%. Los participantes, en este riesgo hay un ganador pre-asignado y no se toma en cuenta al resto, por más que cumplan con los requisitos. Se reconoce cuando se da

muy poco tiempo para preparar propuesta y llegar con los requisitos listos, o cuando las especificaciones del concurso se refieren claramente a un proveedor en especial con características concreta. Se refieren a ella como la más frecuente, por ello, es la que primero se viene a la mente.

RANK		PTS
1	**Empresas Fantasma**	(8.7)
2	Compra inexistente simulada	(8.0)
3	Complejidad en las especificaciones	(7.3)
4	Favoritismo	(6.8)
5	Concurso Dirigido	(6.4)
6	Contratos Fraccionados	(6.3)
6	Falta de estudios que justifiquen la licitación	(6.3)
7	Colusión o Carrusel	(5.9)
8	Sobrecosto	(5.0)
9	Mal sistema de control y evaluación del proceso	(3.4)
10	Plazos demasiado cortos para cumplir con ellos	(2.3)

Orden de la más a la menos grave
*Puntaje 10 siendo el más grave, 1 el menos.

En sexto lugar de conocimiento se sitúa la complejidad en las especificaciones con 44% de las menciones. Habita dentro del rubro de opacidad, y es el tercero más grave. Si bien no se contempló como un factor importante en las mesas de diálogo, sigue indicando la gravedad que los ciudadanos perciben en el engaño.

Con el mismo porcentaje (44%), se encuentra el mal sistema de control y evaluación de procesos; no es considerado grave, pero sí con gran incidencia. Este punto refiere, una vez concluido el proceso de la compra, al vacío en la verificación del puntual cumplimiento de lo contratado, cayendo en prácticas como de entrega de productos deficientes, no apegados a lo contratado, el aumento de precios o tiempos de entrega una vez adjudicado o incluso el no cumplimiento del contrato, Se siente que la ciudadanía está muy lejos de conocer el cumplimiento final del proceso de contratación para poder realizar un ejercicio de rendición de cuentas al

hacer el comparativo entre las condiciones de la adjudicación y las condiciones reales verificadas del cumplimiento.

La falta de estudios que justifiquen la licitación, fue mencionada por el 42% y es la séptima en lugar de gravedad. Los ciudadanos saben que, aunque es obligatorio hacer estudios, queda a criterio individual cómo hacerlos y hay algunas fallas detectables; en ocasiones se cotiza a proveedores como si fuera a haber invitación, y los montos sólo quedan como referencia para ir con otro proveedor ya pre-acordado.

En cuanto al riesgo de los contratos fraccionados, el 33% mencionó conocerlo, y es el sexto en lugar de gravedad. Fue una de las menos mencionadas espontáneamente. Si bien la corrupción es reconocible, no es reconocido como un riesgo por parte de todos los participantes conozcan. Se percibe como menos grave.

La Colusión es la menos conocida por los encuestados (sólo por el 30%), pero fue una de las más discutidas en las mesas de diálogo, en cuanto a su gravedad, es la séptima calificada, probablemente debido a su desconocimiento.

Lo primero que la ciudadanía espera que sea atendido, es regular la transparencia. Los procesos turbios u opacos, a los que referiremos bajo el paraguas de *"opacidad"*, que no son estrictamente ilegales, pero siguen siendo actos incorrectos.

En el siguiente orden, las empresas fantasmas (9.5 de 10), las compras inexistentes (8.6), la complejidad en las especificaciones (7.3) y la falta de estudios que justifiquen la licitación (6.4 puntos); son todas formas en las que las autoridades logran manipular las compras y licitaciones sin que resulte demasiado obvio. Pueden ser incluso difíciles de señalar como ilegales.

El segundo rubro a atender, es regular los acuerdos previos. Según la ciudadanía, deben ser atendidos en el siguiente orden: los contratos fraccionados (6.4 de 10 posibles puntos), los concursos dirigidos (6.3), el favoritismo (5.7), y la colusión (5.7) se refieren a maneras en que los involucrados en una licitación pre-acordaron una manera de actuar de forma corrupta. La ciudadanía pide atacar estos riesgos a través de la detección, regulación y castigo.

4. Áreas de oportunidad: Estrategias y propuestas ciudadanas.

Por otra parte, se le preguntó a la ciudadanía cuál es la estrategia más importante que favorecería la legalidad de los procesos de compras y licitaciones públicas, y pudieran mantenerse alejados de la corrupción. Fueron enlistadas, y en el cuestionario cuantitativo se priorizaron.

RANK		PTS
1	**Que se realicen dentro de las reglas y normas establecidas**	(8.0)
2	Que haya medidas contra la impunidad/consecuencias a corruptos	(7.6)
3	Que se realicen en el marco de buenas prácticas internacionales	(7.5)
4	Que haya un buen sistema de vigilancia y auditoría	(6.4)
5	Que haya claridad y agilidad en los procesos	(6.2)
6	Que se tomen modelos privados como referencia	(6.0)
7	Fortalecer el rol de observadores ciudadanos	(5.2)
8	Aumentar el nivel de transparencia e información	(4.8)
9	Que los requerimientos no fueran excesivamente específicos	(3.0)
10	Que el personal esté calificado	(3.0)
11	Que se contara con tiempos razonables para presentación de propuestas	(2.3)

10 siendo el más importante, 1 el menos.
Orden de la más a la menos importante

¿Qué estrategias favorecerían que los procesos estuvieran alejados de la corrupción?

La primera mencionada por los encuestados, es que los procesos de compras y licitaciones públicas se realicen dentro de las reglas y normas establecidas. La estrategia fue marcada con una importancia de 8 de 10 puntos posibles.

La segunda estrategia, es la existencia de medidas contra la impunidad/consecuencias a corruptos; con 7.6 puntos de importancia, respecto a

los 10 posibles. Al preguntar sobre sugerencias ciudadanas, de manera espontánea 25 % de los encuestados ciudadanos hablan de sanciones más estrictas y condenas más fuertes a quienes se corrompen.

En este rubro, los ciudadanos piden estudios socioeconómicos a puestos clave, se detecten irregularidades en su patrimonio, se les exhiba y prohíba su participación; para evitar impunidad. Se menciona, en Guanajuato ya existe un buro de funcionarios señalados y una ley donde se sanciona al servidor.

Mencionaron de la existencia de una plataforma para publicarlos, y no tomarlos en cuenta para futuras licitaciones; haciendo hincapié en la necesidad de ser aplicada. En este sentido, el 13% de los encuestados mencionan espontáneamente que es clave exhibir y vetar a funcionarios culpables de actos de corrupción. Y el 9% dicen, es necesario tener un sistema de denuncias eficaz para señalar cualquier irregularidad.

Una de las más mencionadas en las mesas de diálogo rankeada como tercera más importante con 7.5 puntos, es la realización de las compras en el marco de buenas prácticas internacionales.

En cuarto lugar, se ubica: *“Que haya un buen sistema de vigilancia y auditoria”*, con 6.4 puntos. Tener auditorias más estrictas fue mencionado espontáneamente por 11% de los encuestados, como sugerencia adicional a una política pública.

En este sentido, en las mesas de debate se planteó la posibilidad de descentralizar los consejos de revisión e incluso contratar empresas auditoras o fiscalizadoras para evitar sobrecarga y omisiones. La siguiente mencionada en orden de importancia con 6.2 puntos, es que haya claridad y agilidad en los procesos.

En sexto lugar, con 6 puntos, se sugiere se tomen modelos privados como referencia. Los ciudadanos reconocen en las medidas de regulación de la iniciativa privada, tener prácticas exitosas: La ley de adquisiciones, el establecimiento obligatorio de un sistema de cumplimiento empresarial para evitar riesgos a las compañías, así como estudios socioeconómicos de personas clave y revisiones de patrimonio.

En las mesas de diálogo, también se habló frecuentemente de fortalecer el rol de los observadores ciudadanos. Esta estrategia fue calificada con 5.2; de acuerdo con los participantes, existen ejemplos de órganos colegiados donde los comités están hechos de ciudadanos, no de funcionarios, lo cual provoca mayor confianza.

Aumentar el nivel de transparencia e información es rankeado con 4.8 puntos; sin embargo, se discutió ampliamente en las mesas de diálogo, y como hemos observado, podría ser una estrategia relevante para combatir la opacidad en los procesos. Es incluso, el primero mencionado en la pregunta abierta de ¿qué sugerencia adicional darías para incluir en una política pública contra la corrupción?, con 27% de los encuestados hablando del tema.

Los ciudadanos quieren ser informados en cualquier momento de cómo se están usando los recursos de manera eficiente; quieren saber las bases de los concursos y sus resultados, en todos los niveles. Están conscientes, hoy en día muchas dependencias no publican toda la información respecto a los ganadores.

Por otro lado, se mencionó, *“Que los requerimientos no sean excesivamente específicos”,* así como contar con tiempos razonables para la presentación de las propuestas; además de mencionar, lo importante de que *“El personal esté calificado”*, lo cual se frasea de manera diferente espontáneamente por los ciudadanos; 15% de ellos indican espontáneamente que la educación a los funcionarios es crucial para incluir en una política pública contra la corrupción.

Existen otras sugerencias ciudadanas adicionales: Rotación continua de cargos en tomadores de decisiones; analizar a gran escala, revisando dependencia por dependencia para ver datos más globales y detectar patrones, en contraposición a revisar licitación por licitación.

5. Áreas donde se percibe mayor corrupción.

Se preguntó a las subredes en qué área del gobierno percibían mayor corrupción dentro del rubro de compras y licitaciones. El 53% de los encuestados creen que existe corrupción en las obras públicas. Esto debido a que se trata de obras con las que tienen que convivir día a día. Dudar de su calidad juega con la confianza ciudadana y podría incluso tener implicaciones graves en su vida.

Como se observó, los temas prioritarios para la ciudadanía son: Transparencia, vigilancia, evaluación y regulación.

Capítulo Tres

Visión Institucional de los Problemas Actuales en las Compras Públicas. Y la experiencia de los involucrados en las Compras Públicas.

Se continúa en este capítulo, con el análisis de la consciencia colectiva de los actuales problemas que afectan las compras públicas; pero ahora, se lleva la dinámica de observación a un acercamiento más íntimo. Se recurre a los protagonistas de las compras públicas, desde la visión institucional y la experiencia particular de quienes haces de las compras públicas, su ocupación ordinaria.

Para escuchar la visión institucional, se presentó el resultado de las encuestas de percepción ciudadana a determinadas unidades de gobierno, que por su naturaleza están involucradas con los problemas analizados; con la intención de escuchar la opinión institucional, del tópico.

En tanto, para conocer la experiencia de los directamente involucrados, se aplicaron técnicas de observación colectiva (focus gropu); clasificando a los participantes, conforme la naturaleza de sus actividades, en cuatro grupos: Académicos del Comercio, Servidores Públicos, Proveedores y Órganos de Control Interno.

I. La Visión Institucional de los problemas en las Compras Públicas.

Los resultados obtenidos en las encuestas ciudadanas fueron enviados a instituciones gubernamentales para sus observaciones y en su caso recomendaciones. Enviando respuesta las siguientes instituciones: Auditoria

Superior del Estado, Tribunal de Justicia Administrativa, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas.

1. Auditoría Superior del Estado de Guanajuato.

La Auditoría Superior de Estado, en términos generales menciona entre los puntos principales de sus recomendaciones: Marco normativo, proceso de contrataciones, plataformas de adquisiciones, padrón de proveedores, mejora continua, mecanismos de participación y coordinación, y difusión[24].

2. Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado refiere, entre otros puntos, trabajar en los mapeos de los procesos de compras en instituciones y exhibidos de forma transparente, así como dar difusión al programa de testigos sociales para incentivar la participación de ciudadanos y que tengan conocimiento en el tema[25].

3. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

La Fiscalía Especializada propone: Eliminar excepciones a los procesos licitatorios y la existencia de un órgano de control interno que dé seguimiento a cada paso realizado en las compras públicas[26].

4. Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato.

La Secretaría de Transparencia y Rendición de cuentas, en su documento envió distintas observaciones respecto a: Procesos Licitatorios, Portal de Compras y la promoción de las compras públicas[27].

[24] Documento de dictamen de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato.

[25] Documento de dictamen del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanjuato.

[26] Documento de dictamen de la Fiscalía en Especializada en Combate a la Corrupción.

[27] Documento de dictamen de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas.

5. Recomendaciones destacadas.

De las respuestas recibidas de parte de las instituciones de gobierno, se destacan las recomendaciones presentadas por la Auditoría Superior del Gobierno del Estado:

Marco Normativo.

- ✓ Difusión de la normativa aplicable.

- ✓ Reformar a las disposiciones normativas, limitando adjudicaciones directas e incluir mayores sanciones.

- ✓ Revisión del marco normativo en materia de contrataciones públicas en el Estado de Guanajuato. Y considerar el derecho a la impugnación o apelación en el proceso correspondiente de licitación

- ✓ Realizar adecuaciones a la legislación y normativa que obligue a los al cercioramiento de la capacidad financiera, técnica, de instalación y de mantenimiento de los bienes a adquirir, ya que sólo se indica incluso en las bases de los procesos que "podrá" revisar la veracidad de la documental que presentan los participantes.

- ✓ Se fortalezca la normativa en relación a la investigación de mercado, que se documenten las fuentes de consultadas, justifique el porqué se determinaron dichas fuentes, a fin de mitigar las compras dirigidas

- ✓ Que se fortalezca la normativa en relación al contenido de la investigación de mercado, a fin de documentar una marca especifica o un proveedor, toda vez que la investigación versa en el nombre del bien o marca, sin integrar al estudio, las variantes en el mercado que pueden dar el mismo objetivo.

- ✓ Regulación de las contrataciones de servicios, atendiendo a lo que señala el art. 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- ✓ Analizar la viabilidad para que en la normativa municipal se limiten los montos para las adjudicaciones directas, de tal manera que no excedan los propuestos por el Estado.

- ✓ Establecer y precisar en la normativa sobre adquisiciones, los grados de parentesco que se encuentran impedidos para celebrar contratos o participar en los procesos de compra gubernamentales.

- ✓ Realizar adecuaciones a la legislación para que la ASEG pueda aplicar procedimientos para investigar la evolución patrimonial de los funcionarios encargados en la toma de decisiones en las adjudicaciones de bienes y servicios, así como realizar un cruce con el registro de servidores públicos sancionados.

- ✓ Realizar adecuaciones a la legislación para incluir disposiciones relativas a evitar tener personal con parentesco en una misma área administrativa especialmente en las áreas de adquisiciones y obra pública. Definir hasta qué grado de parentesco es conveniente evitar estos casos, atendiendo la normativa vigente

- ✓ Tener códigos de ética con apartados especiales y específicos a las áreas de adquisiciones y obra pública. Seguimiento puntal y constante por los OIC y EFS.

Proceso de contratación.

- ✓ Generar una herramienta que contemple desde la planeación de la contratación, es decir, desde la justificación de la compra, los funcionarios públicos que la requieren, los beneficiarios de la misma, hasta verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los contratos, información que debe ser cargada en el momento que cada etapa se realiza, transparentando así la totalidad del proceso.

- ✓ El contratante tenga bien identificadas y documentadas sus necesidades, así como el presupuesto disponible para cubrirlas, esto para poder elaborar correctamente su planeación de las contrataciones del año, y que en caso excepcional de modificación esté debidamente justificado y autorizado.

- ✓ En los procesos de adquisiciones de proyectos estratégicos y de impacto social, se establezca un periodo de opinión pública, previo al proceso de evaluación técnica y económica, para interferir en la apreciación de los participantes; así como de su trayectoria, imagen y socios que la integran. Lo anterior, obviamente, previo al cumplimiento de las disposiciones normativas y de los requerimientos establecidos para su participación en los procesos de compra.

- ✓ Exigir que en las bases e invitaciones se especifiquen solamente las características de bienes o servicios que realmente atiendan la necesidad a cubrir, evitar colocar aquellas que no son indispensables para el funcionamiento del bien o realización de la actividad a desempeñar.

- ✓ Regular que todos los procesos de adjudicación se soliciten a los participantes acreditar la experiencia y capacidad instalada.

- ✓ Realizar evaluaciones de grado de confianza internas al personal que interviene en los procesos de adquisiciones y de obra pública, de manera periódica.

- ✓ Establecer mecanismos para que todas las instancias de Gobierno de todos los ámbitos (estatal y municipal), cuenten con Leyes, reglamentos, políticas y procedimientos relacionados con contrataciones, con disposiciones claras, precisas, actualizadas, acorde a las mejores prácticas internacionales y que se realice un monitoreo de apego a las mismas.

- ✓ Se limiten las causales para adjudicar contratos de forma directa, en casos específicos y definidos.

- ✓ Establecer mecanismos de control para que, dentro del proceso para la elaboración de investigación de mercado, que no exista relación entre los socios o proveedores consultados.

- ✓ En la investigación de mercado, regular que se prohíba la solicitud de cotización de precios a empresas del mismo grupo o partes relacionadas entre éstas.

Plataformas de adquisiciones.

- ✓ Generar un sistema electrónico de compras similar a Compranet federal, en la cual se capturen las compras realizadas en el estado, con recursos estatal y Municipal, con especificaciones detalladas, modalidades de adjudicación, precios contratados, proveedores, así como sus representantes legales y socios.

- ✓ Ampliar el uso de sistemas de compras electrónicos, que permita que los proveedores de bienes oferten el bien solicitado.

- ✓ Que lo portales de compras tengan candados cuando los solicitantes quieran realizar una compra que rebase el importe permitido en la partida y requiera tener la autorización de la DGRMSG para llevarla a cabo.

- ✓ Implementar página de acceso público, para que la ciudadanía pueda señalar situaciones que identifique como dudosas o de riesgo relacionadas con las contrataciones.

- ✓ Que las plataformas de contrataciones públicas existentes cuenten con las características de ser accesibles, con información disponible, de fácil manejo y contengan lenguaje sencillo para cualquier persona.

- ✓ Que los portales de compras generen automáticamente el sello de recibido con el uso de la firma electrónica.

Padrón de Proveedores

- ✓ Que se formule un padrón de proveedores estatal en el cual se integren datos de todos los sectores de gobierno ámbito municipal y estatal, el cual sea una fuente de consulta confiable que sirva de base para la investigación de mercado y procesos de compra.

- ✓ Realizar revisiones periódicas a los padrones de proveedores a efecto de identificar aquellos que el SAT tiene catalogados como EFOS y restringir las compras con dichos proveedores.

- ✓ Los proveedores que participen en compras a través de los portales cuenten con un certificado de firma electrónica, para que la documentación (propuestas técnicas y económicas) que carguen al momento de participar en algún proceso se firme de manera electrónica y no autógrafa, y se evite regular los procesos.

Mejora continua

- ✓ Se recomienda considerar como proceso inmerso, la aplicación de encuestas a los participantes, con la finalidad de detectar irregularidades en los diversos procesos de contratación pública, y con ello, evitar los casos concurrentes de corrupción. En aporte de que el gobierno tome en consideración los comentarios y retroalimentación que pueda recibir de parte de los participantes y sociedad civil. En mejora de la percepción de Sobornos y arreglos previos.

- ✓ Acceso fácil al listado de los servidores públicos sancionados por haber incurrido en irregularidades en los procesos de compra, a fin de que la ciudadanía sepa que efectivamente se sanciona a quienes comenten alguna irregularidad en estos procesos.

- ✓ Que se genere un listado (con datos básicos), a nivel ejecutivo de los proveedores o contratistas que se han visto beneficiados, a fin de que se observe si se beneficia a unos cuantos.

- ✓ Que la investigación de mercado se regule y fortalezca para que se privilegie y dé preferencia a los fabricantes o dueños de licencias o patentes.

- ✓ Realizar evaluaciones de los proveedores a los que se adjudicaron los contratos por parte de las áreas requirentes, que sirvan de referencias para futuras adquisiciones y se eviten realizar compras a los mismos proveedores, cuando no han sido evaluados adecuadamente (calidad de los bienes).

Mecanismos de coordinación y participación.

- ✓ Se recomienda la coordinación con organismos no gubernamentales para el incremento de la participación e injerencia de la ciudadanía dentro de los procesos de contratación públicas.

- ✓ Realizar foros para estimular el interés de la ciudadanía para cuestionar la aplicación del recurso en las contrataciones.

- ✓ Creación de Centros de Asesoría, para los que van a participar en una licitación reciban apoyo para la integración correcta los requisitos establecidos.

- ✓ Realizar pláticas para fomentar la honestidad en los funcionarios que participan en los procesos de adjudicación y las contrataciones, así como vigilancia el cumplimiento del código de ética.

- ✓ Que la ASEG cuente con el acceso a las diferentes fuentes de información (Bases de datos) para realizar los procedimientos de auditoría necesarios, para ello la ASEG deberá contar con convenios de colaboración y coordinación con las diferentes autoridades hacendarias, con otros Estados (registros públicos, finanzas), IMSS, entre otros más que se requieran para función de fiscalización. Gestionar estos convenios con el apoyo del CPC.

- ✓ Implementación de sistemas de información entre los organismos de fiscalización, que facilita la identificación de riesgos de corrupción y de potenciales conflictos de interés u otro tipo de conductas que afecten la integridad de las contrataciones públicas.

- ✓ Compartir información por parte de los entes públicos, respecto de los proveedores incumplidos, la cual deba ser consultada previo a la compra de cualquier bien o servicio.

- ✓ Generar Base de datos de consulta pública, alimentada por los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), en la cual se capturen los proveedores de riesgo (incumplidos, morosos o con operaciones fraudulentas).

- ✓ Implementar mecanismos de control que permitan identificar a las empresas que facturan operaciones simuladas (EFOS) previo a su contratación.

- ✓ Que la ASEG cuente con mecanismos de participación ciudadana certeros y eficaces que le aporten a la función de fiscalización en el ámbito de todos los Sujetos de Ley.

Difusión

- ✓ Si bien, existen plataformas que dan acceso a la información generada en cuanto a la consulta de las convocatorias, concursos, subastas, licitaciones y sus resultados, se recomienda que haya difusión de estos mecanismos e instrumentos ya existentes.

- ✓ Establecer campañas publicitarias sobre los procesos de adquisiciones de proyectos estratégicos y de impacto social, en el que se informe a la sociedad sobre su participación.

- ✓ Ampliar la difusión y publicidad de las licitaciones, no solo en medios impresos, sino también en medios electrónicos, con la finalidad de ampliar la concurrencia de potenciales proveedores.

II. Experiencia de los Involucrados en las Compras Públicas.

El ejercicio de investigación ciudadano desarrollado, llegó a su nivel más intenso cuando se escuchó a los protagonistas en las contrataciones públicas.

Se identificaron cuatro especialistas del tema de contrataciones públicas:

a) Académicos del Comercio.

b) Servidores Públicos involucrados en Compras.
c) Proveedores de la Unidades de Gobierno.
d) Órganos de Control Interno.

Recurrida técnica de observación “Focus Group”, se obtuvieron los siguientes resultados:

1. Acádemicos de Comercio.

La intención de recurrir a estos especialistas fue identificar los principios, figuras y métodos que integran un sistema de mercado.

a) Preguntas y su objeto:

1. ¿Cuáles son los elementos que integran el Sistema de Mercado?
Motivo. Es necesario identificar los elementos sobre los que descansa la operación comercial, porque se pretenden regular.

2. ¿Cuáles son los principales problemas que surgen en el proceso de compra, respecto al pago y entrega del producto o servicio?
Motivo. Conocer los principales conflictos que se dan entre compradores y vendedores, a manera de prevenir en lo posible los daños que se pueden ocasionar en el incumplimiento.

3. ¿Cuáles son los factores internos y externos que pueden afectar la operación comercial?
Motivo. Es parte de los elementos que necesitan ser considerados para regularlos, con intención de evitarlos o procurarlos, según sea el caso.

4. ¿Se puede identificar cuándo es tiempo de compradores y cuándo es tiempo de vendedores? Y ¿Bajo qué parámetros?
Motivo. Es identificar elementos objetivos que deben considerarse al momento de la planeación, programación y presupuestación de las compras.

5. ¿La tendencia del mercado en este momento es incentivar el consumo interno o incentivar el libre mercado?
Motivo. Es conocer el comportamiento de los mercados en este momento histórico.

6. ¿Cuáles son los ventajas y desventajas de incentivar el consumo interno, en el mercado?

Motivo. Es identificar las consecuencias positivas y negativas de asumir una política de consumo interno.

7. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de incentivar el libre mercado?
Motivo. Es identificar las consecuencias positivas y negativas de asumir una política de libre mercado.

b) Los puntos resaltados en las respuestas obtenidos fueron los siguientes:

1. Elementos que integran el Sistema de Mercado.

- ✓ *Comprador.*
- ✓ *Vendedor.*
- ✓ *Producto (bien o servicio).*
- ✓ *Reglas de operación.*
  - ➢ *Oferta. Capacidad de producción.*
  - ➢ *Demanda. Existencia.*
  - ➢ *Condiciones/Términos/Plazos.*
    - *Pago.*
    - *Entrega de bien o servicio.*
  - ➢ *Canales de distribución.*
    - *Medios para hacer llegar el producto.*
    - *Mercado.*

2. Principales problemas que surgen en el proceso de compra, respecto al pago y entrega del producto o servicio.

- ✓ *Falta de limitación de los parámetros de cumplimiento, en el contrato (Plazos, pago, condiciones, calidad, logista de cumplimiento); en convocatoria y contratos.*
- ✓ *La persona que compra, puede generar problemáticas intencionadas en el pago; con doble intención. La parte humana juega un papel muy importante, cuando se tiene una doble intención.*
- ✓ *No respetar las condiciones de pago y entrega (Informalidad, deficiente cumplimiento y falta de cumplimiento).*

3. Los factores internos y externos que pueden afectar la operación comercial.

- ✓ *Tiempo de entrega, cantidad, calidad, pago (forma y tiempo).*
- ✓ *Definición de consecuencias, ante causas de fuerza mayor.*
- ✓ *Mercado global (impacto económico).*

- ✓ *Comités de compras no tienen especializados y no dan mucha importancia a la contratación (En la compra pública). Incluso, aquí los integrantes del Comité de Compras, tienen muy poco tiempo para analizar las compras.*
- ✓ *Procesos de compras burocráticos.*
- ✓ *Falta de insumos.*
- ✓ *Existencia de hechos jurídicos imprevistos.*
- ✓ *Corrupción, burocracia y nepotismo.*
- ✓ *Quien compra es una persona clave para hacer una compra optima, o no. Por tanto, debe de tener un perfil profesional muy definido.*
- ✓ *La política en el servicio público afecta para mal la compra. Cuando se tienen otras intenciones distintas al servicio público. Incluso, se inducen las compras para beneficio de grupos.*

4. ¿Se puede identificar cuándo es tiempo de compradores y cuándo es tiempo de vendedores? Y ¿Bajo qué parámetros?

- ✓ *Sí se puede detectar.*
- ✓ *El exceso de demanda es tiempo de vendedores, y el exceso de oferta es tiempo de compradores.*
- ✓ *Es importante identificar qué se va a adquirir y cuándo. A partir de esta planeación, ya se puede tener bien claro cuándo es más conveniente comprar (cuando haya exceso de oferta).*
- ✓ *Se pueden conocer los tiempos de compra, considerando los tiempos donde aumenta y los tiempos donde disminuye la oferta.*
- ✓ *Se debe considerar que las compras apresuradas, implica el tiempo de venta para los proveedores, generando desventajas para los compradores.*

5. ¿La tendencia del mercado en este momento es incentivar el consumo interno o incentivar el libre mercado?

- ✓ *De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, se debe otorgar prioridad al consumo interno.*
- ✓ *Ambas son importantes, mercado interno y externo, para mantener las relaciones comerciales con socios internacionales. Sujetarnos a la globalización es importante. Debe de haber un equilibrio.*

6. Ventajas y desventajas de incentivar el consumo interno, en el mercado.

- ✓ *Ventajas:*
  - ➢ *Reactivación económica local.*
  - ➢ *Fortalecimiento del mercado local.*

- *Fuentes de empleo.*
- *Identidad nacional.*
- *Mejores condiciones laborales.*
- *Tiempos de entrega.*
- *Reducción de costos de entrega.*
- *Mayor confianza en los proveedores.*
- *Mayor recaudación fiscal.*
- *Disminuir el índice de la delincuencia.*

✓ *Desventajas:*

- *Falta de acceso a tecnología extranjera.*
- *Una visión económica limitada.*
- *Dejar de identificar la realidad del poder adquisitivo.*
- *Falta de desarrollo de las empresas locales, por no enfrentar competencia.*
- *Riesgo de saturación, de una oferta no diferenciada por tener sólo oferta local.*
- *Grupos locales beneficiados.*
- *Generar empresas fantasmas, que fingen ser locales.*

7. Ventajas y desventajas de incentivar el libre mercado.

✓ *Ventajas:*

- *Reactivación económica local.*

✓ *Desventajas:*

- *Falta de acceso a tecnología extranjera.*

2. Servidores Públicos involucrados en compras.

Se les invitó a las mesas de observación para escuchar, de los directamente involucrados, la problemática que enfrentan los servidores públicos en los procedimientos de compras.

a) Preguntas y su objeto:

1. ¿Cuáles son las irregularidades más recurrentes en los procedimientos de compras por adjudicación directa?

2. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por adjudicación directa?

Motivo. Es identificar los principales problemas que se dan en el procedimiento de compras por adjudicación directa.

3. ¿Cuáles son las irregularidades más recurrentes en los procedimientos de compras por concurso simplificado con invitación a cuando menos tres proveedores?
4. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por concurso simplificado con invitación a cuando menos tres proveedores?

Motivo. Es identificar los principales problemas que se dan en el procedimiento de compras por concurso simplificado con invitación a cuando menos tres proveedores.

5. ¿Cuáles son las irregularidades más recurrentes en los procedimientos de compras por licitación pública?
6. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de licitación pública?

Motivo. Es identificar los principales problemas que se dan en el procedimiento de compras por licitación pública.

7. ¿Cuáles son las acciones que implementaría usted, para evitar las irregularidades en los procedimientos de compras?
Motivo. Identificar las áreas de oportunidad que se tienen identificadas, en las irregularidades en los procedimientos de compras.

b) Los puntos resaltados en las respuestas obtenidos fueron los siguientes:

1. ¿Cuáles son las irregularidades más recurrentes en los procedimientos de compras por adjudicación directa?

- ✓ *Por motivo del presupuesto, el pago se realiza mucho después de la compra, por motivo de asignación de presupuesto.*
- ✓ *Se da la adjudicación directa por falta de programación.*
- ✓ *No hay área de investigación de mercado, para que estén las condiciones de la compra, y así no estar haciendo excepciones a la ley.*
- ✓ *Se fraccionan las partidas, por las urgencias y lo sistemático de las solicitudes extraordinarias.*
- ✓ *Compras urgentes.*
- ✓ *Padrón de proveedores incompleto, mal estructurado, sin actualización. En algunas compras hay pocos porque no están escritos.*

- ✓ *Los tiempos tan presionantes, para cumplir con el gasto.*
- ✓ *Hay partidas que requieren autorizaciones.*

2. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por concurso simplificado a cuando menos tres proveedores?

- ✓ *Cuando se busca en el padrón de proveedores, no se tienen antecedentes del proveedor; no está evaluado su actuar. Entonces, sólo se va por la experiencia con proveedores ya contratados.*
- ✓ *Tiempo largo para proveedores, implica muy pocas ofertas.*
- ✓ *Se ponen de acuerdo los proveedores del mismo giro, para definir al final quienes van a ser adjudicados.*
- ✓ *No se meten fabricantes sino intermediarios, porque ellos ven muy compleja la suscripción en el padrón de proveedores; necesitan invertir tiempo y dinero para participar. También abona a la falta de interés lo complicado de los pagos*
- ✓ *Se habla a los de siempre, para no tardar en la investigación.*

3. ¿Cuáles son las irregularidades más recurrentes en los procedimientos de compras por licitación?

- ✓ *El proveedor ya negocio con los integrantes del Comité, previo a iniciar el proceso. Las licitaciones ya van dirigidas a un proveedor determinado, solicitando en la compra un producto en particular, que implica a ir a un comprador en especial.*
- ✓ *Falta de especificaciones en la compra, de parte del área solicitante.*
- ✓ *Las solicitudes vienen con requerimientos en ocasiones inviables.*
- ✓ *Se deja la responsabilidad en el área que la solicita. Y debe de estar apoyada por un área dedicada a identificar las ofertas en el mercado; que tenga actualizada su investigación de mercado.*
- ✓ *Las áreas de adquisiciones, no obstante que ya se tienen las aprobaciones técnicas tienen la posibilidad de sancionar a su criterio si se realiza la compra o no; incluso, imponiendo criterios no especificado en el requerimiento técnico conforme sus propios lineamientos.*
- ✓ *Tiempos programados para las compras no corresponden con la entrega del presupuesto, ni con los tiempos de los Comités de Compras. Incluso, no se compra.*
- ✓ *Procesos son muy largos. Es muy frecuente declarar desiertas las licitaciones por descalificar proveedores por licitaciones. Lo que implica retraso en la compra.*
- ✓ *Se licitan con las mismas empresas, no obstante, que saben de su informalidad.*
- ✓ *No hay histórico, para saber si consolidar una compra resulta más económico.*
- ✓ *Los órganos de Control Interno, no asumen una actitud.*

4. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por adjudicación directa?

- ✓ *La interpretación de la norma es compleja, por ejemplo, cuál es el tiempo conveniente.*
- ✓ *La disparidad de las cotizaciones genera un espacio muy grande entre las distintas ofertas.*
- ✓ *El padrón debería de identificar los proveedores que han incumplido.*
- ✓ *No están empatados, los tiempos de los Comités, los requerimientos, las compras.*
- ✓ *Órganos Internos de Control asumen una actitud de confrontación.*
- ✓ *Planes anuales de adquisiciones, en ocasiones no se pueden prever precios.*
- ✓ *Tiempos de pago muy prolongados.*
- ✓ *Hay compras fuera del portal.*
- ✓ *Se hacen compras urgentes por la falta de planeación de las áreas.*
- ✓ *No hay flexibilidad para compras particulares.*
- ✓ *No se tiene un área que tenga la información completa de los proveedores y precios. Los dedicados a las compras en cada compra hacen una cotización; incluso, se repiten las cotizaciones porque no hay coordinación entre quienes cotizan.*
- ✓ *No hay especialistas en las compras.*
- ✓ *Los controles que exige la ley, no se aplican por gente experta.*
- ✓ *Las áreas de compras imponen sus propios criterios, ajenos a los especificados por las áreas técnicas.*

5. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por concurso simplificado con invitación a cuando menos tres proveedores y Licitaciones?

- ✓ *Los requisitos que se ponen y la falta de expertos.*
- ✓ *Falta de proveedores, para realizar la compra directa; hacen que declaren desiertos los concursos, con intención de ir a la adjudicación directa.*
- ✓ *Falta de investigación de mercados. Se ve como un requisito por cumplir, pero no como una oportunidad de optimizar la compra.*
- ✓ *No hay un área técnica que cuide mantener la información de proveedores, ofertas y aristas para optimizar las compras (ver que producto es más conveniente comprar: precio-durabilidad-mantenimiento).*
- ✓ *No hay actualización del padrón de proveedores.*
- ✓ *No se cuida tener el antecedente de compras anteriores, para identificar un precio de referencia conforme el precio histórico.*

- ✓ *Procesos muy largos.*
- ✓ *Se deben tener actualizados los precios en general, por los constante cambios.*
- ✓ *Imperativo de ejercer los recursos, so pena de perderlo.*
- ✓ *Áreas técnicas se ocupan de la cuestión de precios, pero se desentienden de las necesidades de las áreas por adquirir los recursos.*

- ✓ *Los proveedores no quieren participar en la investigación de mercado.*
- ✓ *Debido a la tardado de la compra, las áreas se conforman con lo entregado por su necesidad de utilizar los bienes, aun cuando no fue lo que solicitó.*

6. ¿Cuáles son las acciones que implementaría usted, para evitar las irregularidades en los procedimientos de compras?

- ✓ *Previo a la presupuestación, se necesitan mesas de trabajo con el personal encargado de comprar.*
- ✓ *Creación del área de investigación de mercados, como experta.*
- ✓ *Tener bien definida qué implica la investigación de mercados.*
- ✓ *Padrón de proveedores actualizado en datos de la empresa, precios, productos y demás información útil.*
- ✓ *Tiempos de las áreas involucradas. Coordinación para identificar aumento de precios y lo imperioso de hacer la compra en los tiempos establecidos.*
- ✓ *Que exista flexibilidad en el ejercicio de ciertas compras, aunque implique una auditoria minuciosa después.*
- ✓ *La vigilancia debe de partir de la confianza y no de la desconfianza.*
- ✓ *Las compras deben salir más baratas que el precio de mercado.*
- ✓ *Criterios de interpretación homogéneos, entre las áreas y los propios Órganos de Control.*

3. Proveedores de las Unidades de Gobierno.

La intención de invitarlos fue la conocer las actuales disyuntivas que enfrentan los proveedores de gobierno, en los procedimientos de compras.

a) Preguntas y su objeto:

1. ¿Cuáles son las irregularidades más recurrentes en los procedimientos de compras por adjudicación directa?
2. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por adjudicación directa?

Motivo. Es identificar los principales problemas que se dan en el procedimiento de compras por adjudicación directa.

3. ¿Cuáles son las irregularidades más recurrentes en los procedimientos de compras por concurso simplificado con invitación a cuando menos tres proveedores?

4. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por concurso simplificado con invitación a cuando menos tres proveedores?

Motivo. Es identificar los principales problemas que se dan en el procedimiento de compras por concurso simplificado con invitación a cuando menos tres proveedores.

5. ¿Cuáles son las irregularidades más recurrentes en los procedimientos de compras por licitación pública?
6. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de licitación pública?

Motivo. Es identificar los principales problemas que se dan en el procedimiento de compras por licitación pública.

7. ¿Cuáles son las acciones que implementaría usted, para evitar las irregularidades en los procedimientos de compras?
Motivo. Identificar las áreas de oportunidad que se tienen identificadas, en las irregularidades en los procedimientos de compras.

b) Los puntos resaltados en las respuestas obtenidos fueron los siguientes:

Observaciones.
1. ¿Cuáles son las irregularidades más recurrentes en los procedimientos de compras por adjudicación directa?

- ✓ *La parte técnica, las fichas de lo que se quiere comprar no está completa.*
- ✓ *No hay estrategia del servidor público para adjudicar la compra.*
- ✓ *Está a discreción de una persona el comprar.*
- ✓ *No es transparente la compra para los proveedores.*
- ✓ *Hay proveedores que no se conocen.*
- ✓ *Proporciona y fomenta la corrupción.*
- ✓ *Son comparas urgentes provocadas por una mala planeación.*
- ✓ *No es necesario que exista esta compra, salvo casos de un solo proveedor.*
- ✓ *Se hacen especificaciones técnicas conforme el proveedor que se pretende elegir.*

2. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por adjudicación directa?

- ✓ *El mismo procedimiento.*
- ✓ *La falta de especificaciones en la compra.*

- ✓ *Falta de supervisión.*
- ✓ *Falta de marco para identificar cómo se va asignar la adjudicación.*
- ✓ *Se delega a otros proveedores.*
- ✓ *La compra directa es por falta de planeación, y provoca falta de transparencia.*
- ✓ *Las personas que compran tienen contacto directo y constante con los proveedores.*

3. ¿Qué saben del padrón de proveedores?

- ✓ *Se tiene que actualizar cada año. Lo piden para cualquier compra. Hay padrón del Estado y del Municipio.*
- ✓ *Sí funciona, si uno está interesado.*
- ✓ *No se sabe si el padrón, se audita en cuanto a la información proporcionada por los proveedores.*

4. ¿Cuáles son las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por concurso simplificado por invitación a cuando menos tres proveedores?

- ✓ *Es un procedimiento cerrado, sin posibilidad de participar sino es invitado directamente.*
- ✓ *No hay ofertas de proveedores, y se declaran desiertos los concursos.*
- ✓ *Hay empresas que les da miedo registrarse en el padrón porque tienen que dar información contable.*
- ✓ *No es transparente la manera en que se hacen las invitaciones a los proveedores.*
- ✓ *La discrecionalidad de los servidores públicos para hacer las invitaciones.*
- ✓ *Es una simulación de la adjudicación directa.*
- ✓ *La decisión no es clara, ni el método elegido para escoger a las participantes, ni la frecuencia con la que se invitan.*

5. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por concurso simplificado con invitación a cuando menos tres proveedores?

- ✓ *Hay un desconocimiento de parte de los proveedores. El Gobierno del Estado pública las compras directas y por adjudicación y admiten ofertas.*
- ✓ *No se tiene definido que se debe comprar.*
- ✓ *En obra pública hay procedimientos por puntos. Entonces, si se ponen a competir empresas con diferentes porcentajes, se realiza como una adjudicación directa.*
- ✓ *No hay transparencia para saber el porqué se eligió a los proveedores invitados.*
- ✓ *Es una simulación de adjudicación directa.*
- ✓ *Se presta a favoritismos, por no dar bases claras para la invitación y asignación.*
- ✓ *Por cuidar la parte económica, descuidan la parte técnica.*
- ✓ *Favoritismo en las invitaciones.*

6. ¿Cuáles son las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por licitación pública?

- ✓ *Estar pendientes de las publicaciones.*
- ✓ *No se favorece a las empresas locales.*
- ✓ *No se cuida de manera igual la calidad y el precio. Se ocupan más del precio que de la calidad.*
- ✓ *Se piden cosas con especificaciones técnicas imposibles de cumplir, por no tener actualizados los datos de las compras.*
- ✓ *No hay sistema por puntos, para calificar a las empresas.*
- ✓ *Están dirigidas las licitaciones a determinados proveedores.*
- ✓ *Procedimientos de licitación son solemnes.*
- ✓ *Bases ambiguas, con la consecuencia de desechar a proveedores que no están predestinados a ganar.*
- ✓ *Se hacen las especificaciones exactas y a la medida de un determinado proveedor; dirigiendo con esto la licitación a determinado proveedor.*
- ✓ *Procedimientos más largos, lo que implica las urgencias de las compras.*
- ✓ *Cuando se piden revisiones, no se dan explicaciones claras de las decisiones tomadas.*
- ✓ *No son claras las decisiones.*
- ✓ *Ya se tiene al proveedor a quien se le va a asignar la compra.*

7. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por licitación pública?

- ✓ *Intereses creados al interior.*
- ✓ *La evaluación técnica la realiza el área recurrente, y realiza fichas técnicas muy concretas, dirigidas a determinados proveedores.*
- ✓ *Inconsistencias en las bases,*
- ✓ *Forma de evaluar las propuestas.*
- ✓ *Creación de empresas nuevas a quienes le va dirigida la licitación.*
- ✓ *La corrupción de las dos partes.*
- ✓ *Criterios de los evaluadores para asignar la compra.*
- ✓ *No están unificados los criterios del Gobierno Estatal y el Gobierno Municipal.*
- ✓ *Las bases se realizan tomando de referencia un producto muy concreto.*

8. ¿Cuáles son las acciones que implementaría para evitar las irregularidades en los procedimientos de compras?

- ✓ *Necesitan tener gente capacitada para identificar qué es exactamente lo que se necesita adquirir.*
- ✓ *Se necesita hacer una investigación de mercado idónea.*

- ✓ *Tiene que ser evaluado el funcionario para ver su capacidad.*
- ✓ *Evaluar a las empresas.*
- ✓ *Identificar criterios de asignación, para adjudicaciones directas.*
- ✓ *Unificación de criterios en todas las áreas de compras.*
- ✓ *Transparencia y honestidad.*
- ✓ *Diferenciar copras, contratación de servicios y contratación de obras públicas.*
- ✓ *Auditorías a proveedores, sobre todos a quienes se les adjudicaron las licitaciones.*
- ✓ *Las especificaciones necesitan ser más amplias para no descalificar a tanto proveedor.*
- ✓ *Necesitan tener correctas planeaciones para no estar presionados por el tiempo.*
- ✓ *Que hubiera más de un Comité. Cuando son pequeños los comités, es más fácil la preferencia a ciertos proveedores.*
- ✓ *Exceso de formalidades en los procedimientos de compras, al grado de la solemnidad.*
- ✓ *Consideran importante consumir productos locales.*

4. Órganos de Control Interno.

Se les extendió la invitación para identificar los puntos más vulnerables del sistema de compras gubernamental.

a) Preguntas y su objeto:

1. ¿Cuáles son las irregularidades más recurrentes en los procedimientos de compras por adjudicación directa?
2. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por adjudicación directa?
3. ¿Cuáles son las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por concurso simplificado por invitación a cuando menos tres proveedores?
4. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por concurso simplificado con invitación a cuando menos tres proveedores?
5. ¿Cuáles son las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por licitación pública?
6. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por licitación pública?
7. ¿Cuáles son las acciones que implementaría para evitar las irregularidades en los procedimientos de compras?

Motivo: Conocer la experiencia de los Órganos de Control en las irregularidades.

b) Los puntos resaltados en las respuestas obtenidos fueron los siguientes:

Observaciones.

1. ¿Cuáles son las irregularidades más recurrentes en los procedimientos de compras por adjudicación directa?

- ✓ *El conflicto de interés, pues implica una decisión discrecional y normalmente hay compromisos desde las campañas políticas.*
- ✓ *Procedimientos rápidos y falta de formalidades.*
- ✓ *No se cuentan con un área especializada en investigaciones de mercados.*
- ✓ *La contratación de servicios debe reglamentarse en la ley.*
- ✓ *Falta de claridad en las especificaciones de bienes por adquirir.*
- ✓ *Falta de planeación implica apresurarse en las compras, por tanto, se compra más caro.*
- ✓ *Sólo se compra a algunos proveedores.*
- ✓ *Las compras por adjudicación se hacen sin la debida justificación.*
- ✓ *No hay fuentes confiables, respecto de las adquisiciones.*
- ✓ *Principal fuente de corrupción, por la facultad discrecional en la compra.*
- ✓ *La falta de planeación implica ir a la adjudicación directa.*
- ✓ *No hay lineamientos para quien realiza la compra por adjudicación directa.*
- ✓ *Alteración de cotizaciones, para inflar precios y comprar a un proveedor determinado.*

2. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por adjudicación directa?

- ✓ *El interés personal por encima del interés público. Conflicto de intereses.*
- ✓ *Falta de conocimiento técnico en la compra, de parte del personal encargado de la compra (No se tiene el perfil correspondiente).*
- ✓ *No hay un área específica, encargada del estudio del mercado.*
- ✓ *Falta de supervisión en la compra.*
- ✓ *En las cotizaciones se pone en evidencia que hay proveedores que ya tienen la información, para saber cuánto deben de ofertar.*
- ✓ *Falta de reglamentación del procedimiento de adjudicación directa.*
- ✓ *Falta de actualización del padrón de proveedores y de datos suficientes para identificar sus servicios.*
- ✓ *Buscar ampliar el padrón de proveedores.*
- ✓ *No observar la ley. Porque la ley exige una investigación de mercados, pero lejos de eso hay simulación de cotizaciones. Lo que resulta natural por el exceso de trabajo de las áreas*

encargadas de hacer las adjudicaciones directas, quienes tienen que realizar las cotizaciones y el respectivo procedimiento de compras.

- ✓ *No hay planeación e identificación de precios.*
- ✓ *Es una forma de cumplir compromisos políticos, por apoyos en campañas políticas. Incluso, hay inversiones que no se recuperan ni asignando puestos a quien hizo gasto en la campaña. Se toman como pagos políticos.*

3. ¿Cuáles son las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por concurso simplificado por invitación a cuando menos tres proveedores?

- ✓ *Es una manera de enviar contratos a los amigos del círculo cercano de quien toma las decisiones. Son adjudicaciones directas disfrazadas.*
- ✓ *Se hacen concursos simplificados, ya que se tome un proveedor calificado y los otros dos no.*
- ✓ *Libertad discrecional para hacer la invitación.*
- ✓ *No se actualiza padrón de proveedores, ni tiene los datos suficientes para ser útiles.*
- ✓ *Se tienen identificados proveedores que cumplen en tiempo, entonces se limita mucho a quienes se invita.*

- ✓ *No hay un registro único de proveedores.*
- ✓ *Se contratan empresas que ni siquiera tienen de objeto social, lo que se les va a comprar.*
- ✓ *Compras más caras que la oferta del mercado. Los ofertantes son intermediarios y no productores directos.*

4. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por concurso simplificado con invitación a cuando menos tres proveedores?

- ✓ *Van dirigidos los concursos a proveedores determinados. Haciendo requerimientos muy específicos de ciertos productos. Pago de favores y de apoyos en campañas políticas.*
- ✓ *Conflicto de interés*
- ✓ *La satisfacción de intereses personales.*
- ✓ *Se tiene un grupo de proveedores bien definido, excluyendo a los demás, por intereses personales.*
- ✓ *Falta de consolidación de bienes y servicios iguales.*
- ✓ *La irregularidad se origina en las invitaciones, porque al no tener parámetros para la invitación se rompe con el principio de transparencia. No debería existir como tal.*
- ✓ *Partir de la cultura de la desconfianza, va a llevar a la sobrerregulación de las acciones. Lo más importante, resulta ser un servidor público con los principios y valores. El factor humano es la clave en este procedimiento.*

5. ¿Cuáles son las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por licitación pública?

- ✓ *Las bases se dirigen a determinado proveedor.*
- ✓ *Los Comités de Compras están integrados por representantes de distintos intereses políticos, confrontados.*
- ✓ *Conflictos de interés.*
- ✓ *Fuga de información.*
- ✓ *Vinculación entre los que deciden y realizan el procedimiento.*
- ✓ *No hay un área especializada en las compras.*
- ✓ *Deficiente planeación.*
- ✓ *Deficiente investigación de mercado. Importante tener fuentes confiables.*
- ✓ *No se sabe qué se va a comprar. Luego, vienen muy específicos los requerimientos o muy escuetos.*
- ✓ *Falta de conocimiento de los integrantes de los Comités de Compras, de la propia ley.*
- ✓ *Se mandan con muy poco tiempo de anticipación las bases de a licitaciones, a quienes las van aprobar. Muchas veces de forma intencionada.*
- ✓ *No se revisan las bases de parte de los integrantes de los Comités de Compras; además, no tienen los refrentes técnicos ni legales para la correcta revisión.*
- ✓ *Las áreas solicitantes, se cierran a nuevas propuestas de proveedores.*

6. ¿Cuáles son los motivos que originan las irregularidades más frecuentes en los procedimientos de compras por licitación pública?

- ✓ *Las cantidades de dinero que se manejan son muy altas.*
- ✓ *Tratar de beneficiar a proveedores.*
- ✓ *Mala planeación.*
- ✓ *El cuerpo colegiado no tiene la preparación, para tomar decisiones en las compras.*
- ✓ *Falta de actualización de normas y reglamentos.*
- ✓ *Utilización indiscriminada de formatos.*

7. ¿Cuáles son las acciones que implementaría para evitar las irregularidades en los procedimientos de compras?

- ✓ *Fortalecer la reglamentación.*
- ✓ *Capacitar a las áreas responsables. Y cuidar su perfil profesional.*
- ✓ *Promover cultura de respeto a los principios de la administración pública.*
- ✓ *Se pueden perfeccionar los procedimientos, conforme la experiencia.*
- ✓ *Menos margen de decisión a los servidores públicos.*
- ✓ *Eliminar concursos simplificados.*

- ✓ *Un área especializada para: 1) La investigación de mercados, 2) Dominio actualizado de proveedores, y 3) Catálogo de bienes actualizado.*
- ✓ *En el arrendamiento de bienes, se necesitan utilizar sus propios bienes inmuebles, previo a rentar.*
- ✓ *Contratación de servicios, licitar.*
- ✓ *Acompañamiento de los órganos internos de control en los procesos de adquisiciones; además, que cuenten con un área especializada en adquisiciones.*
- ✓ *Piden los empresarios que se hagan compras ante los fabricantes, tratando de eliminar a intermediarios.*
- ✓ *Establecer políticas para orientar decisiones de los servidores públicos.*
- ✓ *Acompañamiento de los órganos internos de control, para mejores decisiones.*
- ✓ *Evitar decisiones discrecionales.*
- ✓ *Ver posibilidad de recibir ofertas subsecuentes, de descuento.*

Capítulo Cuatro

Justificación de la Propuesta de Iniciativa de Ley.

Una vez agotada la primera y segunda intención del presente trabajo de investigación, dar un testimonio del ejercicio de observación ciudadana y demostrar los síntomas del trastorno que sufre el sistema de compras públicas, se pasa al tercer objetivo, la presentación de una propuesta de iniciativa de ley.

Previo a continuar es indispensable destacar, el trabajo presentado hasta este momento ya en sí mismo entrega un patrimonio de conocimiento donde se reflejan los síntomas que ponen en evidencia los trastornos en el sistema de compras públicas. Conformado por la percepción ciudadana y la experiencia de los directamente involucrados en las compras oficiales; ya tiene la posibilidad de ser considerado como la base de una iniciativa de reforma, con independencia de la presentada en este apartado.

Hecha la aclaración del valor independiente que ya adquirió el presente texto, se pasa a la conformación, integración y viabilidad de la propuesta de iniciativa de ley.

Este capítulo presenta la Justificación de la Propuesta y su viabilidad. En un primer momento se identifican las conductas por regular en el cuerpo normativo. En el segundo instante, la viabilidad administrativa, legal, financiera y técnica de la propuesta.

I. Justificación de la Propuesta.

Una vez identificada la percepción ciudadana y la experiencia de los involucrados en las compras públicas, se muestra a continuación el camino recorrido para llegar a la propuesta de iniciativa normativa y a su justificación.

1. Reflexión de los señalamientos realizados en la investigación y la conformación de la propuesta.

Lo primero es identificar el contexto donde se desarrolla la presente reflexión.

Por una parte, se tiene la reforma Anticorrupción a la Constitución Federal, realizada en el año 2015; donde el legislador, lejos de recurrir a las acciones represivas en el combate a la corrupción, se ocupa de cuidar las condiciones y circunstancias que deben imperar en el servicio público. Lo novedoso de la reforma es sin duda, dejar de ver la corrupción como una acción aislada o pequeñas acciones aisladas que rompen con el orden normativo, y concebirla como un fenómeno social, donde masivamente se recurre al ilícito para sobrevivir el entorno.

En otro espacio, la investigación entregó distintos testimonios sobre los problemas en las compras públicas. Denunciados como acciones sistemáticas, ponen en evidencia signos inequívos de un trastorno en el sistema de compras oficiales.

Hay otro lugar, donde se tienen identificados los elementos que integran el Sistema de Mercado:

- ✓ *Comprador.*
- ✓ *Vendedor.*
- ✓ *Producto (bien o servicio).*
- ✓ *Reglas de operación.*
  - ➢ *Oferta. Capacidad de producción.*
  - ➢ *Demanda. Existencia.*
  - ➢ *Condiciones/Términos/Plazos.*
    - *Pago.*
    - *Entrega de bien o servicio.*
  - ➢ *Canales de distribución.*
    - *Medios para hacer llegar el producto.*
    - *Mercado.*

Bajo el universo integrado por los tres espacios resaltados: Espíritu de la reforma anticorrupción, las denuncias de los problemas presentados en las compras públicas y los elementos del Sistema de Mercado. Se pasa al análisis de los señalamientos a las compras públicas, para relacionarlos con los elementos que integran el sistema de mercado y así poder identificar las actividades que permitirán combatir las irregularidades reveladas.

Tratándose de los problemas del sistema de compras públicas manifestados, es necesario clasificar cuáles son causas raíz y cuáles son consecuencias de las causas raíz. En la inteligencia, la mayoría de las anomalías detectadas son consecuencias de una determinada causa raíz.

El tratar los problemas presentados como consecuencias de causas origen, lleva a tomar como referente al sistema de mercado y sus elementos constitutivos, para entonces detectar con éxito las causas raíz que originan una parte de los trastornos presentados.

Se parte de este paradigma: La compra exitosa implica el conocimiento y dominio de los elementos que integran el Sistema de Mercado. Lo que lleva a una compra efectiva es saber: ¿Quiénes venden?, ¿qué productos hay en el mercado?, y ¿cómo funcionan las reglas de operación respecto a la oferta, la demanda, las condiciones de pago y canales de distribución? Se suma la planeación de la compra y procurar establecer las mejores condiciones, para quienes participan en las compras, cuidando no ponerlos en predicamentos morales ni ideológicos.

A la luz de la afirmación señalada en el párrafo que antecede, se identifica un sistema de compras públicas que se encuentre bajo la exclusiva responsabilidad de quienes participan en los departamentos de compras; homologados en su actuación; cuya operación no tenga influencia política de ningún tipo; con la debida planeación; donde se garantice contar con áreas que tengan información

actualizada de: Proveedores, productos ofertados y sus precios actualizados, y el antecedente de comportamiento de quienes han contratado para las unidades de gobierno.

2. Puntos a considerar en la propuesta.

Conforme lo señalado en el numeral que antecede y después de un análisis minucioso de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, se ha identificado como áreas de oportunidad a esta ley para ajustar las oportunidades detectadas, y las cuales se resumen y asumen en las siguientes.

- ✓ Incluir como sujetos obligados de la ley, a los Municipios y a las Entidades Paramunicipales.

- ✓ Se deben de fortalecer las áreas de compras sumando a la estructura funcional:

  - ➢ <u>Dirección General.</u>
    - o Nuevas tareas, entre las que destaca: Dar seguimiento a la solventación de observaciones realizadas en las auditorías anuales.

  - ➢ <u>Unidad de cotizaciones.</u>
    - o *Responsable participar en Comité de Compras.*
    - o *Asesorar a las áreas requirentes para identificar su necesidad.*
    - o *Autorizar los requerimientos de compras, una vez justificada técnicamente la necesidad de comprar.*
    - o *Sostener un sistema que permita tener un catálogo de precios actualizados.*
      - ▪ *Considerando el antecedente histórico de las compras.*
      - ▪ *Utilizar el adelanto tecnológico.*
      - ▪ *Abarcando mercado local, Estatal y Nacional.*

- *Entregar a la Unidad de Proveedores los datos de los vendedores del producto cotizado para el Padrón de Proveedores.*

- *Responsable del área de almacén, donde se encuentren bienes no utilizados por las áreas, pero en condiciones de uso.*

- *Inventario actualizado de los bienes no utilizados por las áreas que estén en condiciones de uso.*

- Unidad de proveedores.
  - *Participar en el Comité de Compras.*

  - *Tener actualizado un Padrón de Proveedores incluyente.*
    - *Nombre o razón social.*
    - *Productos que comercializa.*
    - *Domicilio.*
    - *Nacionalidad.*
    - *Tiempo de permanencia en el mercado.*
    - *RFC*
    - *Régimen fiscal.*
    - *Capital Social-*
    - *Otros datos para identificar existencia, giro comercial y domicilio.*

  - *Crear el Registro del Padrón de Proveedores como una responsabilidad propia.*

- Unidad de contrataciones.
  - *Participar en el Comité de Compras.*

  - *Padrón de contratantes.*
    - *Proveedor.*
    - *Objeto del contrato.*
    - *Fecha del contrato.*
    - *Incidencias en el cumplimiento del contrato.*
    - *Calificación del área adquiriente.*

- *Sistema de valuación de los contratantes.*
  - *Compras.*
  - *Satisfacción de las áreas adquirientes: Calidad del bien, tiempo de entrega e incidencias.*
  - *Problemas enfrentados con el cumplimiento de los contratos.*

- *Seguimiento a cumplimiento de contratos y cobro de garantías.*

- *Llevar el Registro de Padrón de observadores ciudadanos.*

✓ El Comité de Compras de funcionar como un Equipo de Alto Desempeño, conformado por los siguientes integrantes:

- Presidente. Director General.
- Secretario. Responsable de la Unidad de Cotizaciones.
- Vocal 1. Responsable de la Unidad de proveedores.
- Vocal 2. Responsable de la Unidad de contrataciones.
- Vocal 3. Representante del área requirente.
- Interventor 1. Un represéntate del órgano de control.
- Testigo Social. Representante de la Cámara del Comercio.

✓ Las nuevas figuras funcionales que deben de incluirse son:

- Catálogo de cotizaciones y precios.
- Padrón de Proveedores.

- Padrón de Contratantes.
- Sistema de contrataciones, cumplimiento de obligaciones y evaluación de proveedores.
- Auditorias al área de compras.
- Padrón de observadores ciudadanos.
- Adjudicaciones directas de preferencia locales, considerando los costos de traslado y localización de proveedores.

✓ Las áreas de oportunidad de mejora en figuras jurídicas ya establecidas.

- Papel de los Órganos de Control.
- Tiempos de compradores y tiempos de vendedores.
- Lineamientos para compras por adjudicación directa.
- Responsabilidades en la compra de las áreas adquirientes.
- Quitar solemnidades a las licitaciones.
- Visión en la compra costo-beneficios (Visión a mediano y largo plazo).
- Las compras tienen que realizarse bajo un perfil técnico-no políticas.

II. Viabilidad de la Propuesta de Iniciativa de Ley.

Los puntos concluyentes del apartado que antecede, fueron consensados en mesas de consultas a expertos, para establecer la viabilidad de las conductas identificadas como áreas de oportunidad de mejora, en la legislación actual. Los Juristas constataron la legalidad de las figuras jurídicas, identificadas en la propuesta de reforma; los Politólogos coincidieron con los márgenes de la decisión

política; en tanto, los Administradores Públicos avalaron la funcionabilidad de las nuevas figuras que se pretenden adoptar.

Ahora bien, resulta indispensable plantear la viabilidad de la propuesta, a través de identificar el impacto de su implementación en el aspecto administrativo, legal, financiero y técnico.

1. Viabilidad Administrativa de la Propuesta.

La propuesta no implica una estructura orgánica nueva en las áreas de compras de las unidades administrativas que integran los departamentos de compras, sino dar dirección y sentido a quienes se ocupan actualmente de las adquisiciones. Ya que entrega márgenes para tomar decisiones inteligentes.

La propuesta está en sintonía con la Reforma Anticorrupción, de mayo del año 2015, donde ya se presenta en la ley fundamental una nueva visión de Estado, centrada en la construcción administrativa de las áreas burocráticas, y sobre el eje del Control Interno, la transparencia y la homologación de archivos.

Teniendo en el Control Interno como su base indispensable:

- ✓ **Personas.** Servidores Públicos con toda la actitud, toda la aptitud y las correspondientes técnicas a dominar.

- ✓ **Bienes.** Adquirir, conservar y aprovechar de forma eficiente, los bienes destinados al servicio público.

- ✓ **Actividades.** Lograr actividades de gobierno bajo el amparo de la planeación, control, medición, revisión, supervisión e innovación.

Lejos de lo que pudiera pensarse la innovación que se pretende no busca desplazar el sistema de control interno, sino darle plenitud al mismo.

2. Viabilidad Legal de la Propuesta.

Sobre la factibilidad jurídica de la propuesta, se puede destacar que se amplía el ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, a los Municipios y Entidades Paramunicipales. Atendiendo a la necesidad de regular a los Municipios las adquisiciones realizadas, sobre todo, porque los propios Municipios recurren a la facultad reglamentaria para regular sus actividades en las compras públicas; incluso, en algunos casos justifican el reglamento directamente de la Constitución Federal, como si tuvieran la soberanía para autorregularse. Además, los Municipios recurren al mismo mercado al que recurren las autoridades consideradas por la citada ley, por tanto, no se puede hablar de actividades distintas.

Por otra parte, las figuras jurídicas propuestas en la reforma complementan las ya existentes en el cuerpo normativo que se pretende modificar. Además, las nuevas conductas se señalan en forma descriptiva, conforme la nueva cultura del Sistema de Control Interno, es decir, con un ánimo preventivo.

Finalmente, otro punto digno de destacar es la auditoría especializada contemplada en el cuerpo normativo, no con la intención de crear duplicidad de actividades normativas, sino para destacar la excepcionalidad de la auditoría y la trascendencia de ésta en la dinámica de compras oficiales.

3. Viabilidad Financiera de la Propuesta.

Uno de los puntos más favorables de la presente reforma es la viabilidad financiera de su implementación; considerando que no exige gastos de estructura organizacional, ni compra de tecnología; más bien, entrega directrices de organización y funcionamiento a las unidades de gobierno ocupadas de las compras públicas.

La reforma pretende dar intensidad y sentido a las compras oficiales. Se trata de conducir las actividades realizadas en los departamentos de compras, para ver en su actuar acciones estratégicas.

4. Viabilidad Técnica de la Propuesta.

La propuesta de reforma se realiza en el marco de la prevención y de la progresiva especialización de los servidores públicos, ocupados de las compras. Las condiciones impuestas por la reforma no exigen servidores públicos con conocimientos especializados, sino impone condiciones materiales para que los servidores públicos ocupados en las compras se vayan especializando, conforme vayan desarrollando su actividad.

Además, la tecnología por utilizar en los sistemas exigidos por la reforma no es excepcional ni costosa, al contrario, está al alcance de cualquier persona; no implica equipos sofisticados consultar bases de datos digitales proporcionadas por redes sociales y plataformas digitales.

El espíritu de la reforma no es la implementación novedosa y costosa de un sistema de cómputo que auxilie en las compras a las unidades de gobierno; es la implementación novedosa, descriptiva y estratégica, de un sistema de compras que tiene la bondad de poder utilizar adelantos tecnológicos.

Capítulo Quinto.

Propuesta de Iniciativa de Ley.

Exposición de Motivos.

Liderazgo social

El Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato contempla la participación ciudadana como pieza fundamental para el cumplimiento de sus objetivos y es el través del Comité de Participación Ciudadana que dicha vinculación se lleva a cabo.

En este sentido el Comité de Participación Ciudadana aprueba dentro de su programa anual de trabajo 2020 la consolidación de una Red Ciudadana Anticorrupción en cumplimiento a las disposiciones legal que le confiere la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato en los siguientes artículos:

> Artículo 17: El Comité de Participación Ciudadana tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal.
>
> Artículo 23. El Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:
>
> VIII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción.
> IX. Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno;

XI. Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos;

Asimismo, el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, aprueba en su programa anual de trabajo 2021 la estratégia 8 en contrataciones públicas con el objetivo de generar una política pública en cuanto a las contrataciones públicas estatales y municipales de Guanajuato para la mitigación de posibles riesgos de corrupción desde su asignación presupuestaria hasta su fiscalización.

El Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato como ente coordinador de la Red Ciudadana Anticorrupción del Estado de Guanajuato, presenta ante el consejo de la Red la propuesta para coadyuvar en el tema de contrataciones públicas.

Es en este sentido el Consejo de la Red Ciudadana Anticorrupción plantea la necesidad de realizar una investigación que permitiera conocer la percepción ciudadana en torno a la corrupción en las compras y licitaciones públicas del Estado de Guanajuato, para aterrizar en una propuesta legislativa inspirada en las demandas y expectativas de la ciudadanía.

Durante dicha investigación, se coordinó el trabajo de manera transversal con las tres subredes que integran la Red Ciudadana Anticorrupción:

Se realizaron dos mesas de diálogo con cada una de las subredes en sesiones, en el mes de diciembre 2020, analizando los resultados se apreciaron las distintas maneras en que la ciudadanía percibe que se cometen los actos de corrupción en las compras y licitaciones.

De los resultados obtenidos en las mesas de trabajo, se establecieron las distintas maneras de conocer la percepción que tienen los ciudadanos en cuanto a

los actos de corrupción cometidos en las compras públicas. Destacándose los siguientes paradigmas:

7. Para las personas la corrupción rompe los pactos sociales, pues buscando sacar provecho para sí, se perjudica el interés de otros.

8. La corrupción afecta en dos esferas, la individual y la social.
   Se experimenta individualmente, pues en la medida que se experimenta la corrupción en las actividades de gobierno, se toma como una afrenta personal, entonces, se origina la frustración, la decepción, el desgaste; la situación hace sentirse engañado y traicionado, por tanto, se experimenta enojo y frustración.

   A nivel social los ciudadanos perciben, la corrupción fomenta la desigualdad, pues los recursos no se distribuyen de forma que beneficien a la población. La corrupción implica: *"No se haga un uso eficiente de los recursos públicos"; "Alcance para menos cosas"*; *"Se afecta a la gente de por sí más afectada"*; *"Le quitas opciones y ayuda a quien más lo necesita"*.

9. La corrupción está tan arraigada y extendida que se tiene la idea de ser imposible combatirla. El ciudadano se siente víctimas y victimarios casi de manera automática e irreversible. El enemigo es tan grande que se percibe como natural e imposible de modificar. Incluso se habla desde el determinismo con frases como *"la corrupción es deporte nacional"*. Cuando ellos mismos han sido funcionarios, pareciera que se convierten en sinónimo o personificación de la corrupción. Perciben que no distingue partidos ni áreas. Y aunque puede ser ofensivo que se plantee como un tema cultural, es un problema sistémico y real.

10. A nivel social, los ciudadanos perciben la corrupción como elemento que fomenta la desigualdad, al dejarse de distribuir los recursos públicos de forma que beneficien a la población.

11. Desde el punto de vista ciudadana, la corrupción ocurre cuando no todos los participantes tienen las mismas oportunidades de ganar una licitación. Se perciben distintas formas de “truquear” los procesos de compras y licitaciones públicas

12. Aunque se asume la corrupción en las compras estatales, es menos frecuente que las compras realizadas a nivel Federal.

Encuestas de Percepción Ciudadana

Con base en los resultados, se realizó un cuestionario online con un error maestral +/- 6.17 pp al 95% de confianza estadística que fue respondido por 165 ciudadanos guanajuatenses, durante el mes de enero de 2021, con el fin de entender qué tanta relevancia le daban a cada rubro, dimensionando y priorizando así las principales amenazas y factores a ser atendidos en una política pública inspirada en la voz de la ciudadanía.

1. Corrupción en compras y licitaciones públicas.

De los resultados obtenidos se encontró, casi 7 de cada 10 ciudadanos, es decir, el 68% de los encuestados, considera la existencia de corrupción en los procesos de compras y licitaciones públicas. El 40% cree que ocurre de manera muy frecuente, el 28% frecuente y menos del 15% poco frecuente.

2. Afectación Ciudadana.

Nuevamente, se encontró que la afectación ciudadana en este fenómeno se experimenta en tres niveles: Individual, social y macro.

El nivel macro se refiere a que la corrupción en compras y licitaciones es en realidad el síntoma de un problema más grave: La corrupción sistémica en todo el Estado. Esto es lo que más preocupa al ciudadano, pues las 3 afectaciones que

cumplen con estas características fueron las más mencionadas en la encuesta realizada.

Para el 71% de los ciudadanos, la principal afectación de la corrupción en compras y licitaciones públicas es, *"genera desconfianza en los procesos del Estado"*; es decir, la existencia de corrupción en compras y licitaciones hace pensar a los ciudadanos que los procesos corruptos no son exclusivas de este rubro y se extienden a otras áreas del Gobierno Estatal. En este mismo sentido, para el 52% de los respondientes, su ocurrencia *"hace ver a la corrupción como sistémica, como un enemigo gigante"*. Esto es a su vez, la afectación considerada como más grave con 7.6 puntos de 10 posibles en el ranking. Por último, el 41% opina, *"genera sospechas de que cualquier persona que licita es corrupta"*.

El segundo nivel en importancia es el social. Dentro de éste se observó, para el 58% de los encuestados la corrupción en compras y licitaciones merma la calidad de los proyectos, pues la elección se toma por el precio, sin tomar en cuenta la trayectoria o el resultado que podría tener el proyecto. Esta afectación trasciende el trabajo de escritorio y tiene una repercusión real en el día a día de los ciudadanos al hacer uso del resultado de los proyectos; por ello, se convierte en un factor más que genera apatía y desconfianza no sólo en esta área, sino en el actuar cotidiano

En última instancia, está el nivel individual. En este sentido, 52% opina que este fenómeno genera apatía para participar. El dato no es menor porque es la segunda afectación más grave, consecuencia de la corrupción en compras y licitaciones; según los ciudadanos, con 6.8 puntos de 10 posibles.

Adicionalmente, 35% de los encuestados comparten el sentimiento de haber sido robados.

3. Formas para corromper los procedimientos de compras y licitaciones públicas.

En la encuesta, espontáneamente, se les preguntó a los ciudadanos qué formas existen para corromper un proceso de compra o licitación pública. Se detectaron dos grandes rubros.

a) Para 2 de cada 3 ciudadanos, lo primero que se viene a la mente son acuerdos previos con las autoridades: Sobornos, conexiones o arreglos previos. Lo más mencionado es aquello que implica una retribución monetaria, lo cual tangibiliza la corrupción.

Dentro de este rubro, se encontró a los sobornos (mencionados por el 21% de los encuestados), las conexiones o nepotismo mencionado por el 19%, y los arreglos previos, de los que habló el 17%.

b) Para el resto, es común pensar en *"mecanismos escondidos"*, turbios u opacos que hacen referencia a engaños: Irregulares, fantasma, poco claros. El 16% se refiere a procesos irregulares. 13% habla de empresas fantasma, 12% menciona costos claros o no definidos.

El segundo riesgo más conocido es la creación de empresas fantasmas; mencionado por el 81% de los encuestados. Se trata del riesgo percibido más grave de toda la lista mencionada y evaluada por la ciudadanía. Por ende, es considerada la primera que debería ser legislada o atendida en la política pública. Se ubica dentro del rubro de formas turbias u opacas de operar.

El tercer riesgo más conocido es el sobre costo, con 68% de los ciudadanos, sin embargo, no se percibe como demasiado grave. Para los ciudadanos, este riesgo consiste en comprar más caro de lo que vale. El daño es más directo en el imaginario: el dinero que debía ser asignado para bienestar de la sociedad se va a la bolsa de unos cuantos.

En el cuarto sitio se encuentran las compras inexistentes simuladas. Si bien éste, como tal, no fue mencionado espontáneamente en las mesas de diálogo se pudo evaluar, y el 68% lo marcó como un riesgo existente. Sube hasta el segundo nivel de gravedad, sólo por debajo de empresa fantasma.

El quinto lugar lo ocupan los concursos dirigidos, mencionados por el 61%. Los participantes, en este riesgo hay un ganador pre-asignado y no se toma en cuenta al resto, por más que cumplan con los requisitos. Se reconoce cuando se da muy poco tiempo para preparar propuesta y llegar con los requisitos listos, o cuando las especificaciones del concurso se refieren claramente a un proveedor en especial con características concreta. Se refieren a ella como la más frecuente, por ello, es la que primero se viene a la mente.

Al en listar los riesgos en compras y licitaciones, y pedir a los ciudadanos que marcaran cuáles conocen, se observó en el *"favoritismo"* la conocida. Este es riesgo familiar para el 85% de los encuestados. En sus propias palabras, se refiere a que la misma empresa o pull de empresas siempre ganan.

Esto no permite la competitividad, ni desarrollarse a las Pymes, aunque son una fuerza laboral clave del País. En palabras de los ciudadanos *"No se le da a quien lo merece, sino al amigo de otros"*. Sin embargo, cabe destacar, si bien es la más reconocida, no es la más grave; existen 3 riesgos más que la rebasan.

En sexto lugar de conocimiento se sitúa la complejidad en las especificaciones con 44% de las menciones. Habita dentro del rubro de opacidad, y es el tercero más grave. Si bien no se contempló como un factor importante en las mesas de diálogo, sigue indicando la gravedad que los ciudadanos perciben en el engaño.

Con el mismo porcentaje (44%), se encuentra el mal sistema de control y evaluación de procesos; no es considerado grave, pero sí con gran incidencia. Este

punto refiere, una vez concluido el proceso de la compra, al vacío en la verificación del puntual cumplimiento de lo contratado, cayendo en prácticas como de entrega de productos deficientes, no apegados a lo contratado, el aumento de precios o tiempos de entrega una vez adjudicado o incluso el no cumplimiento del contrato, Se siente que la ciudadanía está muy lejos de conocer el cumplimiento final del proceso de contratación para poder realizar un ejercicio de rendición de cuentas al hacer el comparativo entre las condiciones de la adjudicación y las condiciones reales verificadas del cumplimiento.

La falta de estudios que justifiquen la licitación, fue mencionada por el 42% y es la séptima en lugar de gravedad. Los ciudadanos saben que, aunque es obligatorio hacer estudios, queda a criterio individual cómo hacerlos y hay algunas fallas detectables; en ocasiones se cotiza a proveedores como si fuera a haber invitación, y los montos sólo quedan como referencia para ir con otro proveedor ya pre-acordado.

En cuanto al riesgo de los contratos fraccionados, el 33% mencionó conocerlo, y es el sexto en lugar de gravedad. Fue una de las menos mencionadas espontáneamente. Si bien la corrupción es reconocible, no es reconocido como un riesgo por parte de todos los participantes conozcan. Se percibe como menos grave.

La Colusión es la menos conocida por los encuestados (sólo por el 30%), pero fue una de las más discutidas en las mesas de diálogo, en cuanto a su gravedad, es la séptima calificada, probablemente debido a su desconocimiento.

Lo primero que la ciudadanía espera que sea atendido, es regular la transparencia. Los procesos turbios u opacos, a los que referiremos bajo el paraguas de *“opacidad”*, que no son estrictamente ilegales, pero siguen siendo actos incorrectos.

En el siguiente orden, las empresas fantasmas (9.5 de 10), las compras inexistentes (8.6), la complejidad en las especificaciones (7.3) y la falta de estudios que justifiquen la licitación (6.4 puntos); son todas formas en las que las autoridades logran manipular las compras y licitaciones sin que resulte demasiado obvio. Pueden ser incluso difíciles de señalar como ilegales.

El segundo rubro a atender, es regular los acuerdos previos. Según la ciudadanía, deben ser atendidos en el siguiente orden: los contratos fraccionados (6.4 de 10 posibles puntos), los concursos dirigidos (6.3), el favoritismo (5.7), y la colusión (5.7) se refieren a maneras en que los involucrados en una licitación pre-acordaron una manera de actuar de forma corrupta. La ciudadanía pide atacar estos riesgos a través de la detección, regulación y castigo.

4. Áreas de oportunidad: Estrategias y propuestas ciudadanas.

Por otra parte, se le preguntó a la ciudadanía cuál es la estrategia más importante que favorecería la legalidad de los procesos de compras y licitaciones públicas, y pudieran mantenerse alejados de la corrupción. Fueron en listadas, y en el cuestionario cuantitativo se priorizaron.

La primera mencionada por los encuestados, es que los procesos de compras y licitaciones públicas se realicen dentro de las reglas y normas establecidas. La estrategia fue marcada con una importancia de 8 de 10 puntos posibles.

La segunda estrategia, es la existencia de medidas contra la impunidad/consecuencias a corruptos; con 7.6 puntos de importancia, respecto a los 10 posibles. Al preguntar sobre sugerencias ciudadanas, de manera espontánea 25 % de los encuestados ciudadanos hablan de sanciones más estrictas y condenas más fuertes a quienes se corrompen.

En este rubro, los ciudadanos piden estudios socio-económicos a puestos clave, se detecten irregularidades en su patrimonio, se les exhiba y prohíba su participación; para evitar impunidad. Se menciona, en Guanajuato ya existe un buro de funcionarios señalados y una ley donde se sanciona al servidor.

Mencionaron de la existencia de una plataforma para publicarlos, y no tomarlos en cuenta para futuras licitaciones; haciendo hincapié en la necesidad de ser aplicada. En este sentido, el 13% de los encuestados mencionan espontáneamente que es clave exhibir y vetar a funcionarios culpables de actos de corrupción. Y el 9% dicen, es necesario tener un sistema de denuncias eficaz para señalar cualquier irregularidad.

Una de las más mencionadas en las mesas de diálogo rankeada como tercera más importante con 7.5 puntos, es la realización de las compras en el marco de buenas prácticas internacionales.

En cuarto lugar, se ubica: *"Que haya un buen sistema de vigilancia y auditoria"*, con 6.4 puntos. Tener auditorias más estrictas fue mencionado espontáneamente por 11% de los encuestados, como sugerencia adicional a una política pública.

En este sentido, en las mesas de debate se planteó la posibilidad de descentralizar los consejos de revisión e incluso contratar empresas auditoras o fiscalizadoras para evitar sobrecarga y omisiones. La siguiente mencionada en orden de importancia con 6.2 puntos, es que haya claridad y agilidad en los procesos.

En sexto lugar, con 6 puntos, se sugiere se tomen modelos privados como referencia. Los ciudadanos reconocen en las medidas de regulación de la iniciativa privada, tener prácticas exitosas: La ley de adquisiciones, el establecimiento obligatorio de un sistema de cumplimiento empresarial para evitar riesgos a las

compañías, así como estudios socioeconómicos de personas clave y revisiones de patrimonio.

En las mesas de diálogo, también se habló frecuentemente de fortalecer el rol de los observadores ciudadanos. Esta estrategia fue calificada con 5.2; de acuerdo con los participantes, existen ejemplos de órganos colegiados donde los comités están hechos de ciudadanos, no de funcionarios, lo cual provoca mayor confianza.

Aumentar el nivel de transparencia e información es rankeado con 4.8 puntos; sin embargo, se discutió ampliamente en las mesas de diálogo, y como hemos observado, podría ser una estrategia relevante para combatir la opacidad en los procesos. Es incluso, el primero mencionado en la pregunta abierta de ¿qué sugerencia adicional darías para incluir en una política pública contra la corrupción?, con 27% de los encuestados hablando del tema.

Los ciudadanos quieren ser informados en cualquier momento de cómo se están usando los recursos de manera eficiente; quieren saber las bases de los concursos y sus resultados, en todos los niveles. Están conscientes, hoy en día muchas dependencias no publican toda la información respecto a los ganadores.

Por otro lado, se mencionó *"Que los requerimientos no sean excesivamente específicos",* así como contar con tiempos razonables para la presentación de las propuestas; además de mencionar, lo importante de que *"El personal esté calificado"*, lo cual se frasea de manera diferente espontáneamente por los ciudadanos; 15% de ellos indican espontáneamente que la educación a los funcionarios es crucial para incluir en una política pública contra la corrupción.

Existen otras sugerencias ciudadanas adicionales: Rotación continúa de cargos en tomadores de decisiones; analizar a gran escala, revisando dependencia

por dependencia para ver datos más globales y detectar patrones, en contraposición a revisar licitación por licitación.

5. Áreas donde se percibe mayor corrupción.

Se preguntó a las subredes en qué área del gobierno percibían mayor corrupción dentro del rubro de compras y licitaciones. El 53% de los encuestados creen que existe corrupción en las obras públicas. Esto debido a que se trata de obras con las que tienen que convivir día a día. Dudar de su calidad juega con la confianza ciudadana y podría incluso tener implicaciones graves en su vida.

Como se observó, los temas prioritarios para la ciudadanía son: Transparencia, vigilancia, evaluación y regulación.

Visión Institucional de los Problemas en las Compras Públicas.

Una vez obtenidos y analizados los resultados de las encuestas ciudadanas, se solicitó a diversas instituciones públicas, la opinión sobre los resultados de las encuestas. Enviando respuesta las siguientes instituciones: Auditoria Superior del Estado, Tribunal de Justicia Administrativa, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas.

Mesas de Trabajo con los involucrados en las Compras Públicas

Una vez recibidas las opiniones institucionales, con la intención de conocer la experiencia de los directamente involucrados, en las compras públicas, se recurrió a técnicas de observación (focus groups), para escuchar de los:

1) Académicos del Comercio. Identificar los principios, figuras y métodos que integran un sistema de mercado;

2) Servidores Públicos involucrados en las compras. La problemática que enfrentan los servidores públicos en los procedimientos de compras.

3) Proveedores de las unidades de gobierno. Actuales disyuntivas que enfrentan los proveedores de gobierno, en los procedimientos de compras.

4) Órganos de Control. Puntos más vulnerables del sistema de compras gubernamental.

Reflexión de los resultados obtenidos en los focus groups

Identificados los resultados obtenidos de la visión institucional de los problemas en las compras públicas y de los focus groups, se recurrió a un ejercicio intelectual que tuvo como contexto tres referentes:

1. La reforma Anticorrupción a la Constitución Federal, realizada en el año 2015; donde el legislador, lejos de recurrir a las acciones represivas en el combate a la corrupción, se ocupa de cuidar las condiciones y circunstancias que deben imperar en el servicio público.

2. Los testimonios de los directamente involucrados en las compras públicas; quienes señalan la existencia de síntomas de un trastorno en el sistema de compras públicas.

2. Los elementos que integran el Sistema de Mercado:

- ✓ *Comprador.*
- ✓ *Vendedor.*
- ✓ *Producto (bien o servicio).*
- ✓ *Reglas de operación.*
  - ➢ *Oferta. Capacidad de producción.*
  - ➢ *Demanda. Existencia.*
  - ➢ *Condiciones/Términos/Plazos.*

- *Pago.*
- *Entrega de bien o servicio.*

- *Canales de distribución.*
  - *Medios para hacer llegar el producto.*
  - *Mercado.*

Establecidos los puntos citados, se confrontaron las denuncias de las irregularidades en las compras públicos con los elementos que integran el sistema de mercado; para así identificar las actividades que permitirán combatir las irregularidades reveladas.

En el proceso intelectual citado, se identificaron cuáles de los trastornos en el sistema de compras son causas raíz y cuáles son consecuencias de las causas raíz; en la inteligencia, la mayoría de las anomalías detectadas son consecuencias de una determinada causa raíz.

El tratar los problemas presentados como consecuencias de causas origen, lleva a tomar como referente al sistema de mercado y sus elementos constitutivos, para entonces detectar con éxito las causas raíz que originan una parte de los trastornos presentados.

Se recurrió a este paradigma: La compra exitosa implica el conocimiento y dominio de los elementos que integran el Sistema de Mercado. Lo que lleva a una compra efectiva es saber: ¿Quiénes venden?, ¿qué productos hay en el mercado?, y ¿cómo funcionan las reglas de operación respecto a la oferta, la demanda, las condiciones de pago y canales de distribución? Se suma la planeación de la compra y procurar establecer las mejores condiciones, para quienes participan en las compras, cuidando no ponerlos en predicamentos morales ni ideológicos.

A la luz de la afirmación señalada en el párrafo que antecede, se identifica un sistema de compras públicas que se encuentre bajo la exclusiva responsabilidad

de quienes participan en los departamentos de compras; quienes estén homologados en su actuación; además, cuya operación no tenga influencia política de ningún tipo; con la debida planeación; donde se garantice contar con áreas que tengan información actualizada de proveedores, productos ofertados y sus precios actualizados, y el antecedente de comportamiento de quienes han contratado para las unidades de gobierno.

Puntos a considerar en la propuesta.

Conforme lo señalado en el numeral que antecede y después de un análisis minucioso de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, se ha identificado como áreas de oportunidad a esta ley para ajustar las oportunidades detectadas, y las cuales se resumen y asumen en las siguientes.

- ✓ Incluir como sujetos obligados de la ley, a los Municipios y a las Entidades Paramunicipales.

- ✓ Se deben de fortalecer las áreas de compras sumando a la estructura funcional:
  - Dirección General.
    - Nuevas tareas, entre las que destaca: Dar seguimiento a la solventación de observaciones realizadas en las auditorías anuales.

  - Unidad de cotizaciones.
    - *Responsable participar en Comité de Compras.*
    - *Asesorar a las áreas requirentes para identificar su necesidad.*
    - *Autorizar los requerimientos de compras, una vez justificada técnicamente la necesidad de comprar.*
    - *Sostener un sistema que permita tener un catálogo de precios actualizados.*

- *Considerando el antecedente histórico de las compras.*
- *Utilizar el adelanto tecnológico.*
- *Abarcando mercado local, Estatal y Nacional.*

- *Entregar a la Unidad de Proveedores los datos de los vendedores del producto cotizado para el Padrón de Proveedores.*

- *Responsable del área de almacén, donde se encuentren bienes no utilizados por las áreas, pero en condiciones de uso.*

- *Inventario actualizado de los bienes no utilizados por las áreas que estén en condiciones de uso.*

➢ Unidad de proveedores.

- *Participar en el Comité de Compras.*

- *Tener actualizado un Padrón de Proveedores incluyente.*
  - *Nombre o razón social.*
  - *Productos que comercializa.*
  - *Domicilio.*
  - *Nacionalidad.*
  - *Tiempo de permanencia en el mercado.*
  - *RFC*
  - *Régimen fiscal.*
  - *Capital Social-*
  - *Otros datos para identificar existencia, giro comercial y domicilio.*

- *Crear el Registro del Padrón de Proveedores como una responsabilidad propia.*

➢ Unidad de contrataciones.

- *Participar en el Comité de Compras.*

- *Padrón de contratantes.*

- *Proveedor.*
- *Objeto del contrato.*
- *Fecha del contrato.*
- *Incidencias en el cumplimiento del contrato.*
- *Calificación del área adquiriente.*

- *Sistema de valuación de los contratantes.*
  - *Compras.*
  - *Satisfacción de las áreas adquirientes: Calidad del bien, tiempo de entrega e incidencias.*
  - *Problemas enfrentados con el cumplimiento de los contratos.*

- *Seguimiento a cumplimiento de contratos y cobro de garantías.*

- *Llevar el Registro de Padrón de observadores ciudadanos.*

✓ El Comité de Compras de funcionar como un Equipo de Alto Desempeño, conformado por los siguientes integrantes:

- Presidente. Director General.
- Secretario. Responsable de la Unidad de Cotizaciones.
- Vocal 1. Responsable de la Unidad de proveedores.
- Vocal 2. Responsable de la Unidad de contrataciones.
- Vocal 3. Representante del área requirente.
- Interventor 1. Un represéntate del órgano de control.
- Testigo Social. Representante de la Cámara del Comercio.

✓ Las nuevas figuras funcionales que deben de incluirse son:

- Catálogo de cotizaciones y precios.
- Padrón de Proveedores.
- Padrón de Contratantes.
- Sistema de contrataciones, cumplimiento de obligaciones y evaluación de proveedores.
- Auditorias al área de compras.
- Padrón de observadores ciudadanos.
- Adjudicaciones directas de preferencia locales, considerando los costos de traslado y localización de proveedores.

✓ Las áreas de oportunidad de mejora en figuras jurídicas ya establecidas.

- Papel de los Órganos de Control.
- Tiempos de compradores y tiempos de vendedores.
- Lineamientos para compras por adjudicación directa.
- Responsabilidades en la compra de las áreas adquirientes.
- Quitar solemnidades a las licitaciones.
- Visión en la compra costo-beneficios (Visión a mediano y largo plazo).
- Las compras tienen que realizarse bajo un perfil técnico-no políticas.

La Opinión de Expertos.

Atendiendo a los puntos concluyentes, establecidos en el apartado que antecede, fueron consensados expertos en mesas de consultas, para establecer la

viabilidad de las conductas identificadas como áreas de oportunidad de mejora, en la legislación actual. Entre los eruditos consultados se encontraban Juristas, Politólogos y Administradores Públicos.

Los Juristas constataron la legalidad de las figuras jurídicas, identificadas en la propuesta de reforma; los Politólogos coincidieron con los márgenes de la decisión política; en tanto, los Administradores Públicos avalaron la funcionabilidad de las nuevas figuras que se pretenden adoptar.

Viabilidad de la propuesta.

Ahora bien, resulta indispensable plantear la viabilidad de la propuesta, a través de identificar el impacto de su implementación en el aspecto administrativo, legal, financiero y técnico.

1. Viabilidad Administrativa de la Propuesta.

La propuesta no implica una estructura orgánica nueva en las áreas de compras de las unidades administrativas que integran los departamentos de compras, sino dar dirección y sentido a quienes se ocupan actualmente de las adquisiciones. Ya que entrega márgenes para tomar decisiones inteligentes.

La propuesta está en sintonía con la Reforma Anticorrupción, de mayo del año 2015, donde ya se presenta en la ley fundamental una nueva visión de Estado, centrada en la construcción administrativa de las áreas burocráticas, y sobre el eje del Control Interno, la transparencia y la homologación de archivos.

Teniendo en el Control Interno como su base indispensable:

- ✓ **Personas.** Servidores Públicos con toda la actitud, toda la aptitud y las correspondientes técnicas a dominar.

- ✓ **Bienes.** Adquirir, conservar y aprovechar de forma eficiente, los bienes destinados al servicio público.

- ✓ **Actividades.** Lograr actividades de gobierno bajo el amparo de la planeación, control, medición, revisión, supervisión e innovación.

Lejos de lo que pudiera pensarse la innovación que se pretende no busca desplazar el sistema de control interno, sino darle plenitud al mismo.

2. Viabilidad Legal de la Propuesta.

Sobre la factibilidad jurídica de la propuesta, se puede destacar que se amplía el ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, a los Municipios y Entidades Paramunicipales. Atendiendo a la necesidad de regular a los Municipios las adquisiciones realizadas, sobre todo, porque los propios Municipios recurren a la facultad reglamentaria para regular sus actividades en las compras públicas; incluso, en algunos casos justifican el reglamento directamente de la Constitución Federal, como si tuvieran la soberanía para autorregularse. Además, los Municipios recurren al mismo mercado al que recurren las autoridades reglamentadas por la citada ley, por tanto, no se puede hablar de actividades distintas.

Por otra parte, las figuras jurídicas propuestas en la reforma complementan las ya existentes en el cuerpo normativo que se pretende modificar. Además, las nuevas conductas se señalan en forma descriptiva, conforme la nueva cultura del Sistema de Control Interno, es decir, con un ánimo preventivo.

Finalmente, otro punto digno de destacar es la auditoría especializada contemplada en el cuerpo normativo, no con la intención de crear duplicidad de actividades normativas, sino para destacar la excepcionalidad de la auditoría y la trascendencia de ésta en la dinámica de compras oficiales.

3. Viabilidad Financiera de la Propuesta.

Uno de los puntos más favorables de la presente reforma es la viabilidad financiera de su implementación; considerando que no exige gastos de estructura organizacional, ni compra de tecnología; más bien, entrega directrices de organización y funcionamiento a las unidades de gobierno ocupadas de las compras públicas.

La reforma pretende dar intensidad y sentido a las compras oficiales. Se trata de conducir las actividades realizadas en los departamentos de compras, para ver en su actuar acciones estratégicas.

4. Viabilidad Técnica de la Propuesta.

La propuesta de reforma se realiza en el marco de la prevención y de la progresiva especialización de los servidores públicos, ocupados de las compras. Las condiciones impuestas por la reforma no exigen servidores públicos con conocimientos especializados, sino impone condiciones materiales para que los servidores públicos ocupados en las compras se vayan especializando, conforme vayan desarrollando su actividad.

Además, la tecnología por utilizar en los sistemas exigidos por la reforma no es excepcional ni costosa, al contrario, está al alcance de cualquier persona; no implica equipos sofisticados consultar bases de datos digitales proporcionadas por redes sociales y plataformas digitales.

El espíritu de la reforma no es la implementación novedosa y costosa de un sistema de cómputo que auxilie en las compras a las unidades de gobierno; es la implementación novedosa, descriptiva y estratégica, de un sistema de compras que tiene la bondad de poder utilizar adelantos tecnológicos.

Propuesta de Decreto

Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato

Título Primero

Disposiciones Generales

Capítulo Único

Disposiciones Generales

Sujetos de la ley

Artículo 2. …

V Ayuntamientos; y

VI. Entidades paraestatales y paramunicipales.

Glosario

Artículo 4. …

III. Asignación: El acto administrativo por medio del cual se otorga el derecho de usar, explotar o aprovechar un bien mueble del dominio estatal a los otros poderes del estado, a los organismos autónomos, así como a las dependencias y entidades;

III-A. Auditorías Internas. Son aquellas realizadas por los órganos de Control, de forma periódica, progresiva y especializada, enfocadas a las actividades reguladas por esta ley.

III-B. Catálogo de Precios Actualizados. Documento impreso o digital que contiene los precios actualizados de los bienes y servicios contratados ordinariamente por los sujetos de esta ley.

IV. Comités: Los comités de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios;

VIII. Dependencias: Las secretarías, la Procuraduría General de Justicia y unidades adscritas directamente a la Gubernatura, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, así como las unidades que forman parte de la Administración Pública Centralizada, en términos de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato y los Reglamentos Orgánicos de los Municipios;

X. Abrogada.

XIII-A. Sistema de Evaluación de Proveedores. Es el instrumento que contiene una evaluación actualizada de los proveedores conforme sus servicios brindados.

IX. Entidades: Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos, comisiones, patronatos y comités que de conformidad con las disposiciones legales aplicables integran la Administración Pública Paraestatal y Paramunicipal;

XVII. Órganos de administración: Los órganos del Poder Legislativo, del Poder Judicial, de los organismos autónomos, de la Administración Pública Municipal Centralizada y Paramunicipal que de acuerdo a la Constitución para el Estado y las leyes que los regulan, realizan las funciones objeto de esta ley;

XVIII. Órganos de Control: La Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, las Contralorías Municipales, las contralorías internas de las Entidades Paraestatales y Paramunicipales, así como las áreas administrativas responsables de las funciones de vigilancia y control en los poderes Legislativo y Judicial y en los organismos autónomos;

XVIII-A. Padrón de Proveedores. Instrumento que contiene los Proveedores con posibilidades de adquirirles bienes o contratarles servicios.

XVIII-B. Padrón de Contratantes. Instrumento donde se estable la identificación de proveedores que ya han vendido o prestado sus servicios a los sujetos de esta ley.

XXI. Precio no aceptable: Aquél que conforme el catálogo de precios actualizados, resulte superior en un diez por ciento al ofertado respecto del que se observa como mediana en dicha investigación o en su defecto, el promedio de las ofertas presentadas en la misma licitación;

Competencia de la Secretaría y Órganos de administración

Artículo 9. …

IX. Autorizar en términos de la Ley del Presupuesto General de Egresos para el ejercicio fiscal correspondiente, y de las demás leyes que regulen las actividades de los sujetos de esta ley, la adjudicación directa en la adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes muebles y contratación de servicios**;**

XIII. Establecer los elementos que integrarán el catálogo de precios actualizados, el Padrón de Proveedores y el Padrón de Contratantes, en términos de lo establecido en la presente ley; así como determinar las características constitutivas de éstos y los mecanismos correspondientes para mantenerlos actualizados.

XIV. Atender las auditorías anuales realizadas y dar seguimiento puntual a la solventación de observaciones y seguimiento a recomendaciones, emitidas por los Órganos de Control.

XV. Constituir entre su personal adscrito, las unidades de cotizaciones, proveedores y contrataciones, en términos de la presente normativa.

Celebración de convenios de colaboración administrativa

Artículo 14. Los sujetos de esta ley podrán celebrar convenios de colaboración administrativa que permitan la adquisición consolidada de bienes y servicios de uso generalizado en el ámbito de sus respectivas competencias.

Título Segundo
Planeación, Programación y Presupuestación de las Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios

Capítulo I
Planeación

Criterios para la planeación

Artículo 21. …

X. En los productos donde se pueda considerar un calendario de compras, identificar los momentos más oportunos para realizar las adquisiciones; considerándolos como los tiempos de compradores.

Capítulo II
Programación y Presupuestación

Remisión de información para elaboración de presupuestos y programas

Artículo 24. Las dependencias y entidades están obligadas a remitir a la Secretaría y a los Órganos de Administración de la Administración Pública Municipal y Paramunicipal, la información correspondiente en los términos y plazos que se fijen, para que se puedan prever los recursos correspondientes y elaborar los presupuestos y programas de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Los poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos, deberán remitir la información a su órgano de administración.

Suficiencia presupuestal

Artículo 25. El presupuesto destinado a adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, se sujetará al programa anual de compras correspondiente, y a lo previsto en la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente, así como a lo establecido en la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y a la demás normativa aplicable para los Ayuntamientos y entidades paramunicipales.

La Secretaría, los Órganos de Administración de la Administración Pública Municipal y Paramunicipal proveerán lo necesario para asegurar la suficiencia presupuestal de modo que los sujetos de la ley lleven a cabo las adquisiciones, los arrendamientos y la contratación de servicios en los plazos fijados en el programa anual correspondiente. No se podrán iniciar procesos de contratación si no se cuenta con la suficiencia presupuestal requerida, salvo en casos excepcionales y debidamente justificados, previa autorización de la Secretaría, en cuyo caso se podrá convocar, adjudicar o llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos o contratación de servicios, sin contar con saldo disponible en el presupuesto aprobado de las Dependencias y Entidades. Los poderes Legislativo y Judicial, así como los Organismos autónomos, aplicarán en lo conducente la presente disposición.

Montos máximos y límites de las contrataciones

Artículo 27. En la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal correspondiente, se establecerán los montos máximos y límites de las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios materia de la presente ley; salvo en el caso de la Administración Pública Municipal

Centralizada y Paramunicipal, quienes establecerán los montos máximos y límites correspondientes, en acuerdos emitidos por cada Ayuntamiento.

…

Título Tercero
Comités

Capítulo Único
Comités

Integración de los comités

Artículo 30. …

I. Un presidente.

II. Un secretario; y

III. Tres vocales.

Los miembros de los comités tendrán derecho a voz y voto.

La función de presidente recaerá en el titular de la Secretaría o de quien designe éste y en los titulares de los Órganos de Administración respectivos. El secretario será el titular de una Unidad de Cotizaciones. Los vocales serán: El responsable de la Unidad de Proveedores, el responsable de la Unidad de Contrataciones y el Representante de la dependencia, entidad u órgano de administración solicitante.

A las reuniones del comité asistirán, un representante del órgano de control respectivo, quien tendrá derecho a voz, pero sin voto.

A los comités asistirán los testigos sociales en aquellos procedimientos de contratación distintos a la adjudicación directa y siempre que no se comprometa la seguridad pública. Quienes preferentemente serán personas de la sociedad civil o representantes de instituciones u organizaciones públicas o privadas, atendiendo a la naturaleza o especialidad de los asuntos tratados, con derecho a voz, pero sin voto; privilegiando la participación de organismos con vocación en la representación de actividades productivas.

Atribuciones de los comités

Artículo 31. …

IX. Considerar en la toma de todas sus decisiones, el Catálogo de Precios, el Padrón de Proveedores, el Padrón de Contratantes. y el Sistema de Evaluación de Los Contratantes, de la Unidad de Contrataciones.

X. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Instalación de subcomités

Artículo 33. La Secretaría y los Órganos de Administración podrán autorizar subcomités cuyo objetivo será el señalado en el artículo 28 de esta ley, únicamente cuando por la naturaleza de sus funciones o la magnitud de sus operaciones, se justifique su instalación. En el caso de las entidades se requerirá además que exista previamente acuerdo del órgano de gobierno.

Asimismo, la Secretaría y los Órganos de Administración podrá cancelar las autorizaciones de los subcomités constituidos cuando la disminución de sus operaciones así lo justifique o cuando a su juicio, así se considere conveniente.

Título Cuarto
Padrón de Proveedores

Capítulo Primero
Unidad de Cotizaciones y Catálogo de Precios Actualizados.

Unidad de Cotizaciones

Artículo 33-A. La Secretaría y los órganos de administración, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán la Unidad de Cotizaciones, quien operará el Catálogo de Precios Actualizados.

Atribuciones de la Unidad de Cotizaciones

Artículo 33-B. La Unidad de Cotizaciones tendrá las siguientes atribuciones:

- **I.** Participaren el Comité de Compras, en los términos establecidos en esta ley y los reglamentos respetivos.
- **II.** Asesorar a las áreas requirentes compras o contrataciones, para identificar su necesidad y el bien o servicio que necesita, conforme las ofertas del mercado.
- **III.** Autorizar los requerimientos de compras de las áreas requirentes, una vez justificada técnicamente la necesidad de comprar.
- **IV.** Establecer y operar un sistema que garantice tener funcionando el Catálogo de Precios Actualizados.
- **V.** Establecer un sistema de información a través del cual se entregué de manera oportuna a la Unidad de Proveedores los datos de los vendedores de sus productos cotizados, para la actualización del Padrón de Proveedores
- **VI.** Manejar el Área de Almacén, donde se encuentren los bienes no utilizados por las áreas, pero en condiciones de uso.
- **VII.** Tener el inventario actualizado de los bienes señalados en la fracción anterior.

VIII. En su caso, ofrecer y proporcionar a las áreas los bienes que tenga en el Área de Almacén, no utilizados, pero en buenas condiciones de uso.

IX. Las demás que le sean asignadas.

Catálogo de Precios Actualizados.

Artículo 33-C. El Catálogo de Precios Actualizados tiene por objeto tener la información de los precios de los productos que adquieren cada año, los sujetos de esta ley. Para conformarse debe de considerarse el antecedente histórico de las compras, los adelantos tecnológicos y los mercados locales, estatales y nacionales.

Capítulo Segundo
Unidad de Proveedores y Padrón de Proveedores

Unidad de Proveedores

Artículo 33-D. La Secretaría y los órganos de administración, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán la Unidad de Proveedores, la cuál será responsable del Padrón de Proveedores.

Atribuciones de la Unidad de Proveedores

Artículo 33-E. La Unidad de Proveedores contará con las siguientes atribuciones:

I. Participar en el Comité de Compras, en los términos establecidos en esta ley y los reglamentos respetivos.

II. Integrar y operar el Padrón de Proveedores, en términos de lo establecido en esta ley y los reglamentos respectivos.

III. Las demás que le sean asignadas.

Padrón de proveedores

Artículo 34. El Padrón de Proveedores tiene por objeto el registro de las personas que puedan enajenar bienes muebles o prestar servicios a los sujetos de esta ley.

El padrón proporcionará a los sujetos de esta ley, información confiable y oportuna sobre las personas con capacidad para contratar en los términos de esta ley.

Estableciendo en el mismo: Nombre o razón social, productos que comercializa, domicilio, nacionalidad, tiempo de permanencia en el mercado, datos fiscales y demás datos que permitan identificar su existencia, giro comercial y ubicación.

Dentro de sus facultades de colaboración, los sujetos de la ley podrán intercambiar información contenida en su padrón de proveedores.

Vigencia del registro en el padrón de proveedores

Artículo 38. El registro en el padrón de proveedores tendrá vigencia indefinida, siempre y cuando se haya realizado dentro del término de un año, una verificación de la existencia de la negociación, de parte de la Unidad de Proveedores. El registro y la modificación del mismo, se solicitará de conformidad con lo previsto en los reglamentos de esta ley. Los proveedores tendrán la obligación de actualizar la información a que hace referencia el artículo 36 de esta ley.

Suspensión del registro en el padrón de proveedores

Artículo 39. …

IV. Cuando no se haya constatado la existencia de la negociación de parte de la Unidad de Proveedores, en el término de un año.

Para efectos de este artículo, la suspensión cesará cuando el proveedor compruebe fehacientemente ante la Secretaría o el órgano de administración correspondiente, que ya no se encuentra en los supuestos que la originaron o se haya demostrado la existencia de la negociación a la Unidad de Proveedores.

Capítulo Tercero
Unidad de Contrataciones y Padrón de Contratantes

Unidad de Contrataciones

Artículo 41-A. La Secretaría y los órganos de administración, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán la Unidad de Contrantes, quien será responsable de la actualización del Padrón de Contratantes.

Atribuciones de la Unidad de Contrataciones

Artículo 41-B. La Unidad de Contrataciones tendrá las siguientes atribuciones:

- **I.** Participar en el Comité de Compras, en los términos establecidos en esta ley y los reglamentos respetivos.
- **II.** Integrar y operar el Padrón de Contratantes, en términos de lo establecido en esta ley y los reglamentos respectivos.
- **III.** Establecer un sistema de evaluación de los contratantes, en términos de esta ley y los reglamentos respectivos.
- **IV.** Dar seguimiento puntual al cumplimiento de los contratos normados en la presente ley, y al cumplimiento de las respectivas garantías.
- **V.** Las demás que le sean asignadas.

Padrón de Contratantes

Artículo 41-C. El Padrón de Contratantes se establece con la intención de llevar un registro del comportamiento de los proveedores y prestadores de servicios que celebren contratos en términos de lo establecido en esta ley, para identificar su confiabilidad y antecedentes de cumplimiento.

El padrón se conformará de información confiable y oportuna de los Contratantes; debiendo considerar el objeto del contrato celebrado, la fecha del contrato, las incidencias en el cumplimiento del contrato, y la calificación conforme el sistema de evaluación de contratantes.

Sistema de Evaluación de los Contratantes

Artículo 41-D. El Sistema de Evaluación de los Contratantes es un instrumento por medio del cual se tendrá posibilidad de calificar el cumplimiento de los proveedores y prestadores de servicios de los sujetos de esta ley.

El sistema se conformará de los datos de las contrataciones realizadas, el grado de satisfacción de las áreas adquirientes respecto a la calidad del bien o servicio, los tiempos de entrega e incidentes, suscitados en el cumplimiento de los contratos.

Título Sexto
Procedimientos de Contratación

Capítulo I
Disposiciones Comunes

Principios de los procedimientos de contratación

Artículo 49. …

...

Los procedimientos de contratación deben de entenderse como los instrumentos utilizados por los sujetos de esta ley para realizar contrataciones en las mejores condiciones de precio, oportunidad y rentabilidad.

Las formalidades de las que se conforman los procedimientos de contratación deben de ser vistas como instrumentos y no fines en sí mismas; debiendo cuidarse en todo momento no caer en solemnidades y formulismos, durante la sustanciación de los citados procedimientos.

Investigación de mercado

Artículo 50. Los sujetos de esta ley deberán mantener actualizados el Catálogo de Precios, el Padrón de Proveedores y el Padrón de Contratantes, con la intención de tener una investigación de mercado vigente, sobre las condiciones del bien,

arrendamiento o servicio objeto del procedimiento de contratación; con la intención de estar en posibilidad de buscar las mejores condiciones en la adquisición de bienes y servicios.

Título Sexto
Procedimientos de Contratación

Capítulo I
Disposiciones Comunes

Padrón de testigos sociales

Artículo 56. La Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, así como las Contralorías Municipales, tendrán a su cargo el padrón estatal y los padrones municipales de testigos sociales, y acreditará, en éstos a aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos:

….

La Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, así como las Contralorías Municipales podrán capacitar a los testigos sociales en las materias correspondientes a sus atribuciones y responsabilidades.

Capítulo II
Licitación Pública

Modalidades de licitación pública

Artículo 57. …

I. …

II. …

La o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de ofertas y el acto de fallo, se realizarán a través del sistema de compras de internet o en las plataformas digitales establecidas por cada Municipio, y sin la presencia de los licitantes en dichos actos; y

III. …

Sección Primera

Convocatoria y las Bases

Bases de licitación

Artículo 66. Las bases de la licitación no tendrán costo y se podrán adquirir por los interesados a partir de la fecha de la publicación de la convocatoria y durante el plazo que se fije en la misma. Dichas bases señalarán al menos lo siguiente:

…

Sección Tercera

Evaluación y Fallo

Consideraciones en el fallo

Artículo 76-A. El fallo estará condicionado al Catálogo de Precios Actualizados, al Padrón de Proveedores, Padrón de Contratantes y al Sistema de Evaluación de Los Contratantes, de la Unidad de Contrataciones.

Capítulo V

Adjudicación Directa

Preferencia en la adjudicación directa

Artículo 93-A. Los comités en las adjudicaciones directas, en igualdad de condiciones, darán preferencia a los proveedores y prestadores de servicios locales, considerando las ventajas de contratarlos.

Título Noveno
Infracciones, Sanciones, Penas Convencionales y Auditorías Internas

Capítulo IV
Auditorías Internas

Artículo 134-A. Los Órganos de Control realizan durante los tres primeros meses del año calendario, una auditoría a las áreas involucradas en las actividades reguladas por esta ley.

Las Auditorías serán progresivas y especializadas en adquisiciones. Se identificarán como un mecanismo de supervisión constante, a través del señalamiento de inconsistencias administrativas e identificación a las áreas de oportunidad de mejora; con sus respectivos seguimientos, en aras de lograr la excelencia administrativa.

De los resultados de las Auditorías Internas, se dará cuenta a la Secretaría y en su caso a los Órganos de Administración; quienes, en el plano de sus respectivas competencias, darán prioridad al seguimiento puntual de observaciones y recomendaciones.

T R A N S I T O R I O S

Inicio de vigencia

Artículo Primero. …

Emisión de Reglamentos

Artículo Segundo. Los sujetos obligados de esta ley tendrán el término de 180 días hábiles para actualizar sus Reglamentos respectivos, o en su caso emitirlos.

Agradecimiento

Se agradece a las siguientes organizaciones de la sociedad civil, universidades, organizaciones empresariales, colegios de profesionistas y entidades estatales, municipales y para municipales por su participación.

- ✓ Auditoria Superior del Estado de Gto.
- ✓ Barra Mexicana de Abogados, Guanajuato.
- ✓ Cámara de Calzado
- ✓ Cámara Nacional de la Industria de Transformación
- ✓ Coparmex Celaya Laja Bajío
- ✓ Coparmex Zona Metropolitana León
- ✓ Coparmex Irapuato
- ✓ Colegio de Ingenieros civiles de León
- ✓ Colegio de Contadores de Irapuato
- ✓ Colegio de Abogados de León
- ✓ Contraloría del municipio de Celaya
- ✓ Contraloría del municipio de Cortázar
- ✓ Contraloría del municipio de
- ✓ Irapuato
- ✓ Contraloría del municipio de León
- ✓ Contraloría de Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León
- ✓ Observatorio Ciudadano de León
- ✓ Observarorio Ciudadano de Silao
- ✓ Observatorio Ciudadano de Guanajuato
- ✓ Observatorio Ciudadano Irapuato como vamos
- ✓ Secretaria Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Gto.
- ✓ Secretaria de Salud Gto.
- ✓ Secretaria de la Transparencia y Rendición de Cuentas Gto
- ✓ Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León
- ✓ Tribunal de Justicia Administrativa Gto.
- ✓ Universidad de Guanajuato
- ✓ Universidad De La Salle Bajío
- ✓ Universidad Iberoamericana León
- ✓ Universidad Incarnate Word
- ✓ Universidad Latina de México
- ✓ UNIVA León
- ✓ Universidad Politécnica del
- ✓ Bicentenario
- ✓ Universidad Politécnica de Guanajuato

- ✓ Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción Gto.
- ✓ Instituto Estatal de Capacitación
- ✓ Zoológico de León

Reconocimiento

Estudio de Percepción Ciudadana de Corrupción

Maestra Diana Elisa Bueno Bieletto.

Coordinación de la metodología y redacción de la propuesta

Maestro Sergio Juvenal Picón González

Licenciado Arturo Núñez Soto