



**Primer informe de avances sobre el desarrollo
del Nuevo Aeropuerto Internacional de
la Ciudad de México:**

Hacia una ejecución efectiva



**Primer informe de avances sobre
el desarrollo del Nuevo Aeropuerto
Internacional de la Ciudad de México:
Hacia una ejecución efectiva**

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General. Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Imagen de portada: Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
por Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México

Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título:
*First Progress Report on the development of the New International Airport of Mexico City.
Towards effective implementation*

© OCDE 2016

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright.

Índice

Resumen ejecutivo	5
1. Seguimiento del Estudio de la OCDE	13
2. Situación actual	15
2.1. Gobernanza	15
2.2. Contratación pública	28
2.3. Integridad y transparencia	38
2.4. Comunicación	48
3. Evolución reciente	57
3.1. Cambios en la estructura del GACM	57
3.2. Cambios en la ejecución del proyecto	59
4. La función de la OCDE	65
Anexo 1. Resumen de las acciones y evidencias reportadas, de acuerdo al GACM, para atender cada una de las 100 recomendaciones del Estudio de la OCDE de noviembre de 2015	67
Anexo 2. Resumen de las recomendaciones incluidas en el informe sobre los avances y sus vínculos con las recomendaciones del Estudio de la OCDE de noviembre de 2015	83
Anexo 3. Salvaguardas y controles implementados por el GACM en cada etapa del ciclo de contratación pública para los 21 paquetes	91

Resumen ejecutivo

En este documento se informa de los avances logrados por el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) y otras dependencias en relación con las 100 recomendaciones planteadas por la OCDE en su estudio *Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: the Case of the New International Airport of Mexico City*¹ (*Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: el caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*), publicado en noviembre de 2015. Este es el primero de una serie de informes de avances que se realizarán con periodicidad durante 2016-2018.

Las recomendaciones de la OCDE se aportaron en el contexto de la colaboración multianual con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para fomentar la integridad, la transparencia y buenas prácticas de contratación pública, así como para mejorar la comunicación acerca del proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), un proyecto de infraestructura punta de lanza, actualmente en construcción, y que en 2020 sustituirá al aeropuerto internacional actual.

Este informe de avances ofrece al GACM una evaluación del trabajo reciente e identifica rutas para poner en marcha cambios o mejoras que respondan al desarrollo actual del proyecto. Con este fin, en este informe se evalúan los paquetes de contratación pública concluidos a partir de la expedición de los primeros hasta el mes de septiembre de 2016.

Se ha logrado avanzar hacia un entorno eficaz de ejecución (es decir, crear las condiciones para el desarrollo exitoso de la infraestructura, en cuanto a tiempo, calidad y presupuesto) en diversas áreas, por ejemplo, la participación de las partes interesadas, la instrumentación de herramientas de integridad, como declaraciones de integridad y conflictos de interés por parte de funcionarios y proveedores que intervienen en las licitaciones, y la estrategia de comunicación del NAICM.

Como respuesta a las recomendaciones presentadas en noviembre de 2015, basadas también en estándares internacionales, el GACM ha crecido 37% en personal, sobre todo el contratado de manera temporal para cubrir necesidades específicas. Con el fin de diagnosticar las diferentes funciones y competencias que se requiere reforzar, el GACM está por terminar un plan para la armonización estratégica de los procesos y las responsabilidades, el cual incluye un nuevo modelo operativo. Al fortalecer la estructura del GACM y reformar su gobierno corporativo deberá priorizarse la separación vertical y el fortalecimiento de funciones que resulten pertinentes en cada etapa particular del proyecto; por ejemplo, durante la etapa de construcción intensiva que el GACM está emprendiendo, será imprescindible contar con competencias de gestión de contratos y de control interno.

El GACM ha avanzado en muchas de las recomendaciones de la OCDE, principalmente las siguientes:

- *Gobernanza*: El GACM aumentó el control y la rendición de cuentas de servicios y personal subcontratados e involucró de manera más sistemática a un amplio conjunto de actores. Igualmente, las estrategias y los escenarios financieros se revisan con periodicidad para responder a los cambios en las condiciones del mercado.
- *Contratación pública*: La creación del panel de expertos para acopiar distintos conocimientos técnicos durante la etapa de preparación de la licitación, así como la conformación de subcomités para revisar la documentación de las licitaciones, fueron pasos positivos que podrían ampliarse con el fin de cubrir otros temas decisivos. A la vez, se desarrollaron formatos y documentación estándar para facilitar la participación de futuros licitantes. Además, el establecimiento de la Mesa de Acompañamiento con la Secretaría de la Función Pública (SFP) es una medida fundamental para aportar experiencia y control adicionales a las diferentes etapas de preparación y ejecución de las licitaciones. La competencia mejoró en las licitaciones de las pistas 2 y 3 en comparación con las primeras licitaciones pero de nuevo mostró resultados sub-óptimos en la última licitación para la subestación eléctrica (véase la sección 3.2).
- *Integridad y transparencia*: El GACM modificó su Código de Conducta, el cual se da a conocer al personal por diversos medios, y estableció una declaración de conflicto de interés aplicable a funcionarios, consultores y licitantes que participan en los procedimientos respectivos. También se conformó el Comité de Ética y se impartió formación en integridad respecto a dicho Código y la transparencia. Tanto el Código de Conducta como el Comité de Ética del GACM obtuvieron revisiones favorables por parte de la SFP. Un destacado adelanto es haber subido 200 contratos al portal de datos abiertos del gobierno mexicano (datos.gob.mx), siguiendo el estándar de datos para las contrataciones abiertas. Con esta acción, el GACM se convierte en la institución líder del Gobierno de México respecto a la implementación del estándar de contrataciones abiertas.
- *Comunicación*: El GACM cuenta ahora con un equipo de comunicación en proceso de formalización y con un programa de comunicación, lo que le permite asumir esta función tan importante. Por consiguiente, el Grupo tiene ahora un punto de contacto con los medios, lo cual parece haber influido en la calidad y el tono de las notas de investigación. Además, se ha establecido una Intranet para facilitar la comunicación dentro del GACM.

Sin embargo, es necesario emprender mayores esfuerzos en otras áreas esenciales. Por ejemplo, la gobernanza del proyecto deberá dirigirse a garantizar una plena rendición de cuentas y una oportuna toma de decisiones, así como revisar el diseño de las licitaciones y los criterios de adjudicación para facilitar más la competencia y evitar la descalificación temprana de licitantes. Valdría la pena que el GACM siguiera reforzando su cultura de integridad, asegure la plena colaboración de todas las unidades administrativas para avanzar en transparencia y focalice mejor sus esfuerzos de comunicación, mismos que requieren de recursos propios para el desarrollo de su Estrategia Integral. En otras palabras, si bien se ha avanzado desde la revisión realizada en 2015, es necesario afrontar

aún más los riesgos no residuales para facilitar el desarrollo exitoso del proyecto. El éxito en la puesta en marcha de esfuerzos adicionales requerirá la acción concertada de diferentes instituciones gubernamentales y otros actores.

Pese a los avances descritos, es necesario seguir trabajando en las dimensiones fundamentales ya mencionadas, con el fin de crear un entorno óptimo para la ejecución efectiva de este enorme proyecto de infraestructura. Entre otros, el GACM se beneficiaría de implementar la reforma a su gobierno corporativo y alinear sus estructuras a las *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. Además, el GACM podría emprender esfuerzos adicionales para garantizar la rendición de cuentas y la integridad en la toma de decisiones dentro del nuevo modelo organizacional. La reorganización y los cambios en el personal del GACM podrían armonizarse con las tareas emergentes y prioritarias, como la gestión de contratos y el control interno.

También es el momento propicio para evaluar los procesos de licitación anteriores y corregir posibles fallas, por ejemplo, aumentar la competencia al evitar la descalificación temprana de un alto número de licitantes. A pesar de que representó un porcentaje mínimo del presupuesto de construcción y de ser solo un ejemplo, la experiencia en la licitación relacionada con las pruebas de excavación del suelo de la terminal y las pruebas de pilotes (véase la sección 3.2) ilustró al GACM la conveniencia de privilegiar el uso de criterios de adjudicación basados en puntos para valorar las propuestas según sus méritos relativos, como lo ha hecho en los paquetes de licitación posteriores. Este mecanismo mitiga el riesgo de cancelar procesos de contratación pública, lo que puede dar paso a adjudicaciones directas. De hecho, los criterios de adjudicación basados en puntos y porcentajes se utilizaron para los paquetes de licitación posteriores a los de pruebas de excavación y de pilotes. Por otro lado, podría también trabajarse más en facilitar la participación de pequeñas y medianas empresas (PYME) sin sacrificar el valor por el dinero. Por otra parte, el GACM podría poner mayor énfasis en aprender sobre la marcha al propiciar el diálogo y la retroalimentación entre su personal y con otros actores.

De igual manera, el GACM se beneficiaría al intensificar su labor para generar una cultura de integridad en su personal, fortalecer sus estructuras de control interno y adoptar un enfoque proactivo y práctico de gestión de riesgos, primordial para una infraestructura de tal importancia y complejidad. Estas iniciativas deberán orientarse sobre todo a construir una cultura de integridad con el fin de evitar que únicamente se cubran requisitos administrativos, lo cual representa un problema común en muchas burocracias del mundo. Por ejemplo, el GACM podría registrar los conflictos de interés que se identifiquen mediante declaraciones y manifiestos de integridad obligatorios, lo que permitirá evaluar de qué manera dichos instrumentos han ayudado a detectar y gestionar situaciones que podrían haber ocasionado fallas de integridad. Si se identifican pocos posibles casos y no se emprende una medida de seguimiento adecuada para mitigar el riesgo de un conflicto de interés, es probable que las herramientas no cumplan con sus objetivos y podrían percibirse como una carga burocrática innecesaria para funcionarios y proveedores. Hasta la fecha, el GACM compartió con la OCDE un posible caso de conflicto de interés que se detectó y se está analizando. La OCDE monitoreará los resultados de este caso y hasta qué grado se mitiga con eficacia el riesgo de conflictos de interés. No obstante, el GACM podría adoptar un proceso de revisión más sistemático para las declaraciones presentadas por funcionarios y proveedores.

Por último, el GACM podría ajustar más su programa y sus estrategias de comunicación a las necesidades de información de las audiencias objetivo. Podría desarrollar nuevas iniciativas, como un informe regular de avances con indicadores clave (por ejemplo, ejercicio físico y presupuestal) y la mejora de su página web y las interacciones mediante las redes sociales. La comunicación del proyecto se optimiza cuando evoluciona para resultar interactiva, invitando a la participación y propiciando el diálogo con diferentes conjuntos de partes interesadas, más allá de solo ofrecer información.

Hasta el mes de agosto de 2016, se ha expedido casi el 30% de los principales paquetes de contratación, incluidos los más recientes relacionados con la estructura de la terminal aérea y dos de tres pistas a construirse en la primera etapa del proyecto. Después de concluir estas licitaciones, el GACM emprenderá una etapa decisiva de construcción en la que podrían materializarse tanto las oportunidades como los riesgos identificados en el estudio anterior de la OCDE.

Los procesos de contratación pública, que en un inicio se desglosaron en 21 paquetes, se reorganizaron considerablemente en 8 paquetes y 49 subpaquetes. Las licitaciones para actividades de construcción ahora se estructuran en torno a ocho áreas principales, desde la construcción de la terminal hasta el desarrollo de todas las obras de construcción relacionadas con las instalaciones de apoyo. El orden secuencial de los paquetes se modificó tras definir una ruta crítica que permita primero completar los componentes esenciales de la infraestructura aeroportuaria antes de entregar las instalaciones de apoyo relacionadas. Al revisar los paquetes se atienden las duplicaciones y sus riesgos correspondientes. No obstante, esto alarga la etapa general de licitación y la adjudicación del último contrato se ha planificado para junio de 2019, en vez de agosto de 2017, fecha contemplada en la estrategia inicial. Esto implica que las obras finales se terminarán en una fecha más cercana a la de apertura al público, lo cual restringe la etapa de pruebas del aeropuerto, un prerrequisito importante para su apertura. Si bien el GACM y Parsons, el gerente del proyecto, han reorganizado los paquetes con miras a respetar la fecha objetivo de octubre de 2020, prórrogas adicionales para realizar los procesos de contratación pública podrían poner en riesgo dicho plazo.

Después de poner en la balanza los logros y las oportunidades, la OCDE sugiere concentrar los recursos y los esfuerzos en las siguientes 16 recomendaciones de alto impacto, de acuerdo con los plazos propuestos,² para garantizar el contar con valor agregado durante toda la ejecución (el cuadro detallado en el Anexo 2 muestra la relación entre las 100 recomendaciones del informe de noviembre de 2015 y las 16 recomendaciones focalizadas enlistadas abajo).

La implementación exitosa de estas recomendaciones requiere un esfuerzo coordinado entre diferentes instituciones gubernamentales e incluso otros actores, tales como gobiernos subnacionales (entidades federativas y municipios), órganos autónomos y organizaciones de la sociedad civil.

La OCDE apoyará el proceso de implementación mediante diversas actividades, entre ellas un taller sobre gobernanza (programado para octubre de 2016), mesas redondas con actores interesados para comunicar los retos y las buenas prácticas y facilitar el diálogo,³ desarrollo de capacidades, visitas de campo a las infraestructuras desarrolladas con éxito en países de la OCDE, asesoría específica e informes sobre avances adicionales. El siguiente paso para la OCDE y el GACM será el acordar el programa de implementación, la ruta crítica, los logros intermedios, los entregables y métricas de los avances.

Mediano plazo (seis meses)

1. Anticipar riesgos (sociales, de reputación, ambientales, políticos, etc.) que surgirán a medida que avanza el proyecto, mediante una gestión oportuna que incluya convenios y otros mecanismos de coordinación, en particular en dos aspectos: primero, entre el GACM y las entidades que también realizarán obras (por ejemplo, obras hidráulicas) o proyectos (por ejemplo, la Ciudad Aeropuerto, mapas de uso de suelo, entre otros), los cuales, de no gestionarse adecuadamente, pueden impedir que el GACM avance de acuerdo con el programa. Segundo, entre el GACM y las autoridades subnacionales, a quienes se les requerirá que atiendan problemas que surjan a medida que el proyecto se desarrolle (por ejemplo, ruido, contaminación, tránsito y otros). Los mecanismos de coordinación tendrán que facilitar el desarrollo de soluciones a problemas cada vez más complejos que se presenten conforme el proyecto avanza.
2. Llevar a cabo la consulta social programada para el segundo semestre de 2016: esta consulta es un asunto pendiente y deberá completarse para facilitar la aceptación de actores con intereses en los alrededores de la obra de construcción.
3. Considerando los restringidos plazos para el proyecto y su ejecución hasta el momento, acelerar la puesta en marcha de un Grupo de Trabajo que permita contar con conocimientos expertos coordinados de contratación pública en el proceso de toma de decisiones, y brindar a todas las partes interesadas pertinentes la oportunidad de revisar y controlar los avances del programa y el presupuesto del proyecto, así como recomendar medidas correctivas y preventivas, según se requiera. El Grupo de Trabajo podría también llevar a cabo un diagnóstico que identifique las mejoras críticas para el éxito del proyecto más allá de la construcción, por ejemplo, abordando temas como el impacto regional del proyecto y la movilidad.
4. Es recomendable que el Gobierno de México asigne a la SFP los recursos necesarios para facilitar su participación, mediante el grupo de apoyo especializado en contratación pública (Mesa de Acompañamiento), más allá de la licitación relacionada con la construcción de la terminal aérea, en otros paquetes importantes, como las plataformas o los edificios de apoyo, como medio para fomentar la coordinación entre los actores y permitir el desarrollo de la adecuada documentación de licitación, cumpliendo a la vez con el marco regulatorio. Dado que la licitación del edificio terminal está planeada para terminar en diciembre de 2016, la SFP podría reasignar los recursos de la Mesa de Acompañamiento a otro proceso licitatorio que implique montos y riesgos importantes.
5. Ampliar y profundizar la estrategia de gestión de riesgos en contratación pública para desarrollar un enfoque más integral a los riesgos del proyecto. El mapa de riesgos deberá integrar en especial riesgos vinculados con el orden secuencial de la contratación pública general y la manera en que esta estructura puede influir en la consecución del proyecto. En la evaluación podrían incluirse los riesgos planteados por los plazos del proyecto, su impacto en los recursos disponibles del sector privado, el posible atraso causado en un paquete y la influencia en otros procesos de contratación pública. Además, el GACM debe nombrar a uno de sus funcionarios para hacerse responsable de la función de gestión de riesgos.

6. Hacer suyas las actividades clave de gestión de riesgos, incluida la internalización del mapeo de riesgos de corrupción y las estrategias de mitigación desarrolladas por consultores: aun si el mapeo no se realiza internamente, tendría que complementarse con esfuerzos de supervisión, comunicación y toma de conciencia por parte del personal interno. El resultado tendría que consistir, además de la socialización, en la gestión activa de riesgos y la actualización continua. Entre otras acciones, el GACM deberá vincular su estrategia de gestión de riesgos con los principales objetivos estratégicos para la ejecución exitosa del NAICM, delegar la responsabilidad de supervisar el diseño, la implementación y el monitoreo de la estrategia de gestión de riesgos a un miembro independiente del Consejo y nombrar personal (expertos técnicos y directivos) que en su conjunto sean responsables de diseñar, implementar y monitorear la estrategia de gestión de riesgos, y que reporte a la alta dirección y al Consejo.
7. Poner en marcha nuevos protocolos de comunicación para aumentar al máximo la transparencia sobre el avance del proyecto: por ejemplo, informes de avances cada tres meses, un tablero de avances como parte de la página web para monitorear el ejercicio físico y presupuestal de los contratos y conferencias de prensa periódicas. Estas actualizaciones de los avances también impulsarían al GACM a controlar con mayor rigor el desempeño de los contratos.
8. Desarrollar el apoyo político requerido para realizar la reforma del gobierno corporativo: si bien el plan para reformar el gobierno corporativo del GACM incorpora algunos estándares de la OCDE, se requerirá liderazgo político para garantizar que la reforma en efecto suceda. La Oficina de la Presidencia, la SCT, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la SFP, entre otras entidades públicas, deberán apoyar este proceso para favorecer su culminación exitosa. El proceso requerirá decisiones por parte del Consejo y después planificación y ejecución (por ejemplo, captación de miembros independientes del Consejo, establecimiento de la función de auditoría interna, entre otras).
9. Completar la instauración del Sistema Institucional del Grupo Aeroportuario (SIGA): en la actualidad, el GACM no cuenta con una base de datos centralizada para toda la organización, por lo que la información tiene que recuperarse y recolectarse manualmente. El SIGA podría facilitar un proceso automático en el que todos los departamentos del GACM puedan actualizar, tener acceso y utilizar la información para distintos fines, como cubrir los requisitos de transparencia, generar informes de auditoría, gestionar contratos y dar seguimiento a sus avances, entre otros.
10. Revisar el alcance de los análisis de mercado, dado que son esenciales para definir el proceso de contratación pública más eficaz y con ello mitigar los riesgos de incurrir en retrasos o el uso de procesos de contratación pública discrecionales sin justificación. Para promover la participación de proveedores, podría adjuntarse a las bases de licitación publicadas un resumen del análisis de mercado y su impacto en la estructura y documentación de la licitación. También tendrán que reforzarse las competencias de investigación de mercados con el fin de asegurar su eficacia en mejorar la calidad de los procedimientos de licitación y la elección del tipo de concurso.

11. Continuar trabajando en desarrollar una sólida cultura de integridad: algunas acciones que favorecerían la integridad incluyen el desarrollo de políticas adicionales sobre conflictos de interés y la protección de denunciantes, así como la formación práctica en solución de dilemas éticos. A partir del Código de Conducta actualizado y las herramientas de conflicto de interés, el GACM, a través de su Comité de Ética, podría reforzar los programas éticos y capacitar a su personal al brindar orientación práctica sobre cómo se espera que los funcionarios los apliquen en sus actividades diarias y reaccionen a situaciones difíciles.
12. Mejorar el sistema de control interno y auditoría y fortalecer las capacidades del Órgano Interno de Control (OIC): el OIC, establecido en fecha reciente, trabaja solo con seis empleados y requeriría recursos adicionales para proporcionar asesoría y control en todas las actividades del GACM. Además, el GACM debería contar con un responsable de la función de control interno para facilitar la institucionalización de esta práctica.
13. Fortalecer la cultura de transparencia del GACM desarrollando un sistema de archivos y una base de datos donde se concentre y actualice periódicamente la información a publicar para facilitar una visualización más amigable de la evolución del proyecto NAICM y los correspondientes presupuestos, a través de esfuerzos continuos y conjuntos de todas las direcciones corporativas del GACM.
14. Enfocar el programa de comunicación y sus estrategias de acuerdo con las necesidades de las diferentes audiencias y cerciorarse de que el GACM ponga a disposición información útil. Utilizar encuestas y grupos focales para comprender del todo estas necesidades.

Largo plazo (más de seis meses)

15. Incluir en el nuevo modelo organizacional los procesos, políticas y funciones que aseguren la rendición de cuentas y la integridad en la toma de decisiones para su puesta en marcha: por ejemplo, deberá aclararse quién es responsable y quién toma las decisiones cuando hay que ajustar el programa de ejecución. El *UK Infrastructure Client Group* (Grupo de Clientes de Infraestructura del Reino Unido) propone algunos criterios para llevar a cabo este análisis (véase el Recuadro 2.1).
16. Desarrollar el marco de gestión de contratos, incorporando Acuerdos de Nivel de Servicio en los contratos que definan los criterios para la evaluación del desempeño de los proveedores y los mecanismos de gobernanza para revisar los avances y aumentar las capacidades internas y externas de gestión de contratos, considerando la etapa de construcción que inicia el NAICM. Dado que en los próximos meses la ejecución de contratos aumentará sobremanera al concluir las licitaciones adicionales, es necesario reforzar las capacidades de gestión de estos instrumentos para asegurar que las obras se mantengan en tiempo y presupuesto. El GACM debería evaluar el desempeño de los contratos actualmente en ejecución y analizar si cumplen con el plazo, el presupuesto y la calidad esperados.

Notas

1. La versión en inglés del informe *Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City* se publicó en noviembre de 2015. La versión en español se publicó en enero de 2016.
2. Los plazos propuestos sugieren una duración del proceso de implementación. Sin embargo, en el caso de recomendaciones que deban completarse en el mediano o largo plazos, esto no significa que las preparaciones tengan que esperar hasta entonces; todo lo contrario, el trabajo debe empezar lo más pronto posible, anticipando terminarlo en seis meses (mediano plazo) o más (largo plazo).
3. Por ejemplo, la OCDE ha facilitado el diálogo entre el GACM y el Observatorio Nacional del NAICM.

Capítulo 1

Seguimiento del Estudio de la OCDE

En enero de 2015, la OCDE y la SCT suscribieron un acuerdo para fomentar la integridad, la transparencia y buenas prácticas de contratación pública durante el desarrollo y la construcción del NAICM. Una contribución de la OCDE en este contexto fue el estudio de los cuatro principales elementos de esta infraestructura: i) la gobernanza del proyecto, ii) el sistema de contratación pública; iii) las medidas de integridad para blindar al proyecto contra la corrupción, y iv) la estrategia de comunicación.

La versión en inglés del Estudio de la OCDE *Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City* se publicó en noviembre de 2015, y la versión en español, en enero de 2016.¹ En el estudio se plantearon 100 recomendaciones al GACM, la entidad a cargo de la construcción del NAICM, así como a otras secretarías y entidades que participan en el desarrollo del proyecto. Las 100 recomendaciones se agrupan en propuestas de acción, de acuerdo con la estructura siguiente.

Cuadro 1.1. **Recomendaciones del Estudio de la OCDE por capítulo**

Capítulo	Propuestas de acción	Recomendaciones
Gobernanza	6	25
Contratación pública	7	32
Integridad	4	30
Comunicación	2	13
TOTAL	19	100

Fuente: Producido por el Secretariado de la OCDE.

El objetivo de este documento es informar sobre los avances logrados por el GACM y otras entidades en relación con las 100 recomendaciones, reconocer logros y destacar las principales áreas de oportunidad que deben afrontarse aún para resolver los puntos débiles que prevalecen en el proyecto y pueden poner en riesgo su culminación exitosa a tiempo y dentro del presupuesto.

Tras la publicación del estudio, el GACM conformó grupos de trabajo por capítulo con representantes de todas sus direcciones corporativas y una de sus unidades dirigió el seguimiento y la coordinación de las acciones necesarias para responder a las recomendaciones. Esta iniciativa demuestra el compromiso del GACM de atender las recomendaciones de la OCDE y trabajar en colaboración. La Unidad de Transparencia

fue la coordinadora general de estos grupos de trabajo y cada líder de grupo tuvo que desarrollar un programa con plazos y áreas responsables, identificar obstáculos y proponer soluciones, así como recabar evidencia de las acciones emprendidas para poner en práctica las recomendaciones. De febrero a julio de 2016, los grupos de trabajo se reunieron cinco veces para revisar los avances, con la participación de todas las direcciones corporativas, el OIC, consultores que trabajan para el GACM y representantes de la OCDE. Durante las juntas, los participantes analizaron las acciones realizadas, los retos y las soluciones a implementar para superarlos. Los grupos de trabajo reunieron un amplio conjunto de pruebas documentales para demostrar en qué forma el GACM estaba siguiendo las recomendaciones de la OCDE. Estos materiales se entregaron a la OCDE en junio de 2016 e incluían un resumen y una descripción minuciosa de las acciones llevadas a cabo para abordar cada una de las 100 recomendaciones (véase el Anexo 1). La evidencia contenida en ellos (cerca de 3 500 páginas) facilitó el análisis de la OCDE y permitió evaluar de manera objetiva los logros. Todo este trabajo dio paso al informe sobre los avances presentado en este documento. Esta organización fue fundamental para que la OCDE desarrollara conclusiones basadas en evidencia y considerara las acciones emprendidas por el GACM.

La función de la OCDE es acompañar el proceso de instrumentación, sugerir buenas prácticas internacionales, mantener el proceso de reforma en la agenda del GACM y brindar desarrollo de capacidades al personal del grupo. Entre octubre de 2015 y mayo de 2016, la OCDE organizó y llevó a cabo cuatro talleres sobre buenas prácticas de contratación pública (16-17 de octubre de 2015), integridad y transparencia en el proceso de contratación pública (29-30 de enero de 2016), mapeo de riesgos de corrupción en el ciclo de contratación pública (16-17 de mayo de 2016) y contrataciones abiertas (16-17 de mayo de 2016). Todos estos talleres contaron con la aportación de personal de la OCDE y colegas expertos de alto nivel de países miembros de la Organización, así como instituciones nacionales con conocimientos expertos en la materia.

Nota

1. El estudio está disponible en sus versiones en inglés y en español en <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/ocde-presenta-avances-sobre-las-recomendaciones-naicm.htm> y proporciona toda la información general del proyecto NAICM.

Capítulo 2

Situación actual

2.1. Gobernanza

Propuesta de acción 2015: Consolidar el modelo de gobernanza del proyecto para posibilitar la toma de decisiones oportuna, la rendición de cuentas y la inclusión, así como para distribuir eficazmente los riesgos¹

Avances logrados

En el Estudio de la OCDE se sugirió que los mecanismos de gobernanza del proyecto pueden —y de hecho deberían— cambiar con el tiempo a medida que el dueño del proyecto, en este caso la SCT, comprenda mejor los riesgos y las disposiciones para la gestión; a medida que el equipo de gestión y de procesos madure y demuestre competencia y a medida que el proyecto NAICM avance a lo largo de su ciclo de vida, por ejemplo, durante la transición del diseño a la construcción.

Entre otros temas, el Estudio de la OCDE de noviembre de 2015 encontró brechas en la definición de responsabilidades entre las direcciones corporativas, entre ellas la toma de decisiones. El GACM está completando un proceso de revisión que condujo a un nuevo modelo operativo y a la modificación del manual de organización. Esto se ha acompañado del desarrollo de nuevos mecanismos para fortalecer la rendición de cuentas y garantizar la toma de decisiones oportuna. Por ejemplo, el nuevo modelo operativo proporcionará un mecanismo de control de solicitudes y aprobaciones de ajustes en el programa, el presupuesto y los contratos del proyecto. Esto es importante para evaluar la idoneidad en las solicitudes de ajustes en función del calendario del proyecto y para evitar los efectos en cascada.

Otro ejemplo de un mecanismo creado para dar seguimiento a los compromisos del GACM y fortalecer la rendición de cuentas es el Comité de Vigilancia Ambiental (CVA). Cuando se publicó el Estudio de la OCDE, nadie era responsable de seguir de cerca las medidas de mitigación mandadas por el Estudio de Impacto Ambiental. El CVA está a cargo precisamente de esta tarea.

Un punto más identificado por el Estudio de la OCDE fue el de las deficiencias en el control y la rendición de cuentas del personal y los servicios subcontratados. El primer avance del que se puede informar es que el GACM concluyó un inventario de contratos, el cual proporciona una panorámica de las actividades y los servicios subcontratados. El segundo es que el GACM ha trabajado en la puesta en marcha de un sistema llamado SIGA (Sistema Institucional del Grupo Aeroportuario), una plataforma Oracle que

incluye los siguientes módulos: contabilidad, presupuesto, cuentas por pagar, tesorería y adquisiciones. Otros módulos aún se encuentran en el proceso de implementación, como nóminas, contabilidad electrónica, recepción de facturas, así como el proyecto y las herramientas para el análisis de datos. Los módulos ya instrumentados permiten el registro de operaciones desde el principio del proceso de contratación pública hasta el pago por la culminación de las obras. Una vez que se haya puesto en práctica plenamente, el sistema se convertirá en la única fuente de información para que los funcionarios del GACM rastreen las operaciones, lo cual permitirá ejercer un control más riguroso. En tercer lugar, la publicación de 200 contratos en el Portal de Datos Abiertos del gobierno mexicano (*datos.gob.mx*), también facilitó la elaboración de un inventario de servicios subcontratados y la carga de esta información en el SIGA, lo cual deberá también propiciar que se cuente con una sola fuente para alimentar otros canales, como la página web del GACM y las respuestas a las solicitudes de información por parte de autoridades y ciudadanos.

En el Estudio de la OCDE también se recomendó que el GACM comprendiera mejor el mapa general de gobernanza del proyecto, e identificara a los distintos actores para establecer canales de comunicación e involucrarlos. De hecho, el GACM mejoró en este aspecto al ampliar el alcance de sus labores de vinculación. Algunos ejemplos ilustran esta tendencia, los cuales se suman al involucramiento con usuarios del aeropuerto que ya fue informado en el Estudio de la OCDE:

- Grupo de trabajo sobre transparencia con la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) y reuniones focalizadas con la Cámara Nacional de Aerotransportes (CANAERO) y la Cámara de Empresas de Consultoría.
- Participación de instituciones académicas y gubernamentales en el CVA.
- Trabajo con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN) sobre asuntos ambientales.
- Organización de reuniones entre el GACM y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).
- Reuniones del GACM y el Observatorio Nacional Ciudadano del NAICM: se ha acordado un grupo de trabajo para analizar una agenda de reformas relativas a la contratación pública, el esquema financiero, la movilidad y la transparencia, entre otros temas.
- Acuerdo preliminar con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), por suscribirse en los próximos meses.
- Colaboración con la Comisión Federal de Competencia (COFECE) para organizar un taller sobre competencia en la contratación pública y procurar la temprana participación de la COFECE ofreciendo asesoría sobre el diseño de licitaciones, con el fin de evitar restricciones innecesarias a la competencia.
- Organización de cuatro paneles de expertos (suelos y cimientos, terremotos, protección civil e hidráulica) con la participación de académicos y especialistas en los diferentes temas.

Por último, un paso decisivo en la gobernanza del proyecto fue el establecimiento de un mecanismo para que la Secretaría de la Función Pública (SFP) asesore sobre la planeación y la preparación de licitaciones. El 6 de mayo de 2016, la SFP inició la Mesa de Acompañamiento para asesorar en el proceso de licitación para el edificio de la terminal.

Áreas por mejorar

Una vez terminado e instrumentado el nuevo manual de organización, la OCDE podrá evaluar mejor el grado en el cual se resolvieron las brechas de rendición de cuentas y toma de decisiones. Actualmente, el Comité Directivo revisa los avances del proyecto cada semana y toma las decisiones conducentes. El GACM se beneficiaría de evaluar este procedimiento de toma de decisiones sobre la base de los 12 criterios propuestos por el Grupo de Clientes de Infraestructura del Reino Unido en su Mapa de Ruta de Iniciación de Proyectos (véase el Recuadro 2.1). El GACM debería considerar la asignación de los niveles adecuados de autoridad y rendición de cuentas, reforzando estos aspectos en las actividades clave, por ejemplo, respecto a la construcción y la gestión de contratos. Deberá quedar claro en la cadena de mando quién será responsable de supervisar las obras, a quién se dirigirán los informes de estos supervisores y quién tendrá que tomar decisiones cuando se detecten desviaciones. Esta claridad será clave para garantizar que las obras continúen desarrollándose a tiempo y dentro del presupuesto. En otras palabras, el marco de gobernanza del proyecto deberá evolucionar para reflejar la transición del diseño a la construcción y para crear el entorno de ejecución adecuado.

Recuadro 2.1. **Criterios desarrollados por el Grupo de Clientes de Infraestructura del Reino Unido para evaluar un modelo de gobernanza**

- Es probable que haya tensión entre las organizaciones participantes, puesto que el proyecto no armoniza del todo con sus objetivos individuales principales.
- Se está proponiendo un modelo de ejecución (por ejemplo, contratación pública) que las organizaciones dueñas o clientes no han aplicado con éxito previamente; pueden requerir competencias que ahora no tienen.
- Los mecanismos de gobierno corporativo son insuficientes para organizar un proyecto de esta escala y complejidad.
- La lentitud en la toma de decisiones puede absorber el tiempo dedicado a la gestión y, de no resolverse, provocará retrasos en el proyecto.
- Hay demasiados niveles o las rutas de decisión poco claras pueden generar un esfuerzo innecesario y requerir demasiado tiempo para obtener aprobaciones.
- La falta de claridad respecto a quién tiene la autoridad sobre qué tipo de decisiones acerca del proyecto significa que las decisiones previamente acordadas son reabiertas por cada órgano ejecutivo, lo que provoca que se retomen o revoquen.
- Falta rendición de cuentas, pues las personas (u organizaciones) pueden tomar decisiones de las cuales no son del todo responsables.
- La falta de transparencia en la toma de decisiones significa que la confianza y la seguridad en el proyecto disminuyen dado que los actores son incapaces de entender cómo y cuándo se toman las decisiones relativas al proyecto, así como quiénes las toman.
- La rendición de cuentas por riesgos no coincide con la capacidad o el deseo de la organización de gestionar esos riesgos.
- Este proyecto se ve estorbado por intereses políticos o intereses de otro tipo externos a él.
- Hay una relación inestable entre el dueño, el cliente, el responsable de los recursos y la cadena de suministro.
- Hay poca previsión o anticipación en la vida del proyecto de posibles cambios causados por factores externos.

Fuente: HM Treasury (2014), *Improving Infrastructure Delivery: Project Initiation Routemap*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/529337/0643_Governance_Module.pdf.

En cuanto a los servicios subcontratados, si bien se cuenta con un mejor mecanismo de control y un acervo de todas las actividades subcontratadas, es importante que el GACM desarrolle una política de subcontratación en la que se establezca qué criterios se considerarán al subcontratar una tarea. Esta política deberá ser formalizada y aprobada por el Consejo del GACM y complementada con herramientas prácticas como, por ejemplo, una lista de verificación para que los servidores públicos comprueben si la subcontratación es la mejor solución para una situación específica. Esto crearía un control a priori y llevaría a los funcionarios del GACM a pensar en otras posibles soluciones.

Respecto al SIGA, su plena instrumentación tendrá que ser definitivamente una prioridad para facilitar la gestión del proyecto NAICM. El SIGA, al ser la base de datos centralizada del GACM, deberá convertirse en el cerebro de la organización, en el que puede cargarse, consultarse, actualizarse y recuperarse información en forma automatizada para diversos fines, como generar informes de auditoría, gestionar contratos, actualizar la página web y cumplir con los requisitos de transparencia. Podría incorporar las etapas operativas de los contratos, para así permitir el control del presupuesto y los avances físicos. De hecho, un sistema de este tipo también sería útil para automatizar la recuperación de datos que se presentarán en los diferentes portales y herramientas para propiciar la transparencia, como el portal de datos abiertos (*datos.gob.mx*).

En relación con la gobernanza y la participación de diferentes partes interesadas, el GACM podría considerar establecer un grupo de monitoreo más formal. Para impulsar esta agenda podría reforzar su diálogo ampliado con el Observatorio Nacional. Esto complementaría otras iniciativas y contribuiría a desarrollar la confianza de la población en el proyecto. Durante los meses de julio y agosto de 2016, el GACM sostuvo dos reuniones con los miembros del Observatorio, facilitadas por la OCDE, con el fin de analizar la posibilidad de conformar un grupo de trabajo. Además, dado que la experiencia de la Mesa de Acompañamiento de la SFP implementada para la licitación del edificio terminal ha sido bastante positiva, es necesario documentarla y el gobierno podría asignar recursos para extenderla a otras licitaciones, fijando prioridades con base en los montos y los riesgos implícitos, para tomar en cuenta los limitados recursos en esa Secretaría.

Propuesta de acción 2015: Revisar el gobierno corporativo para armonizarlo con las buenas prácticas internacionales definidas en las Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas

El Estudio de la OCDE de noviembre de 2015 concluyó que el gobierno corporativo del GACM responde a la lógica de la gobernanza de las instituciones públicas, que les impide beneficiarse de las ganancias en eficiencia y las ventajas operativas relacionadas con una estructura más corporativa. El principio general es que cuando los gobiernos llevan a cabo proyectos de gran importancia financiera, deberían asignarlos a una empresa de propiedad estatal (EPE) si y solo si pretenden beneficiarse del modelo corporativo. De otra manera, es mejor dejarlo en manos de una institución pública. Entre otros aspectos, la OCDE detectó la necesidad de aumentar el grado de separación vertical de poderes en la relación del GACM con la SCT, la falta de una función de auditoría interna y la necesidad de revisar el proceso de composición y nombramiento del Consejo.

Avances logrados

En febrero de 2016, el GACM contrató a un servicio privado de consultoría para desarrollar un plan de reforma de su gobierno corporativo. Las versiones preliminares de dicho plan incorporan aspectos clave sugeridos por las Directrices de la OCDE, como los miembros independientes del Consejo, la definición de funciones y responsabilidades de los miembros, la evaluación, una función de auditoría interna y un modelo de gestión de riesgos estratégicos (véase el Recuadro 2.2). El plan será presentado en la segunda reunión ordinaria de 2016 del Consejo del GACM para fines informativos y después a la Asamblea General de Accionistas (el Gobierno Federal de México, por medio de la SCT, posee el 99.9% de las acciones del GACM) para validar las reformas necesarias a los estatutos del Grupo. El contrato a 18 meses con el servicio de consultoría anticipa un periodo de apoyo durante la puesta en marcha.

Recuadro 2.2. **Propuestas clave incluidas en el plan preliminar de reforma de la estructura corporativa del GACM**

- Composición del Consejo: Tres miembros independientes del Consejo se integrarán a este y formarán parte también del Comité de Prácticas de Auditoría y Societarias.
- Perfiles de los miembros independientes del Consejo: Definición de perfiles especializados (es decir, finanzas, estrategia, control interno, gestión de riesgos, desarrollo de infraestructura e innovación) y obligaciones de los miembros del Consejo.
- Funciones y responsabilidades del Consejo: Definición de tareas y facultades del órgano rector y sus miembros, incluidos el Presidente, el Secretario y el Prosecretario.
- Sesiones del Consejo: Directrices para regular los procedimientos de las sesiones del órgano rector.
- Inducción: Contenidos por considerar para la inducción de miembros del Consejo con el fin de informarles acerca de sus funciones y responsabilidades.
- Evaluación y compensación: Directrices para la evaluación del órgano rector y sus miembros, vinculada con la compensación anual.

Fuente: Deloitte (2016), *Avances en gobierno corporativo* (presentación en Power Point).

Pese a este trabajo de preparación, la puesta en práctica de las reformas propuestas en la versión preliminar del plan aún no inicia y está programada para arrancar durante el segundo semestre de 2016.

Áreas por mejorar

Las reformas requeridas para que la estructura de gobierno corporativo del GACM armonice mejor con las Directrices de la OCDE no podrán lograrse de un día para otro y deberán planearse con cuidado. Sin embargo, es necesario acelerarlas pues el proyecto NAICM está entrando en una etapa diferente (del diseño a la construcción pesada) que requiere una mejor gobernanza y mayores controles. Por ejemplo, es urgente establecer una función de auditoría interna que rinda cuentas al Consejo, pues en la actualidad no existe. Una alternativa menos recomendable sería subcontratar esta función de forma temporal, mientras se desarrollan las capacidades internas del GACM y se obtienen las autorizaciones gubernamentales requeridas; pero esto no deberá contemplarse como una solución a largo plazo, sino como un remedio a corto plazo.

La propuesta de reforma probablemente enfrentará diversos retos. Primero, en México se acostumbra que los Consejos de las EPE se integren en parte o por completo por funcionarios públicos. Aunque se ha avanzado en cuanto a contar con miembros independientes del Consejo en algunas entidades corporativas (como PEMEX), puede esperarse resistencia a armonizar la composición del Consejo del GACM con las mejores prácticas internacionales. De hecho, se reconoce cada vez más que ciertos representantes del sector público no califican como miembros de los Consejos de las EPE bajo circunstancia alguna. En la OCDE hay consenso respecto a que ni los secretarios de Estado ni otros representantes directos o partes estrechamente relacionadas con el Poder Ejecutivo formen parte de los consejos de las EPE. Aún no se aprecia hasta qué grado se favorecerá la separación vertical, lo cual permitirá al GACM hacerse cargo de sus operaciones diarias y permitir a su entidad propietaria (la SCT) limitarse a fijar objetivos y monitorear su instrumentación.

Un segundo reto es que los cambios profundos en el gobierno corporativo del GACM podrían requerir reformas legislativas o ser facilitados por estas. Por ejemplo, la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) o su Reglamento no explican con mayor detalle los procedimientos alternativos para que el Presidente nombre a los miembros del Consejo (por ejemplo, comités de nombramiento, agrupación de candidatos calificados, empresas de búsqueda de personal), en tanto que las buenas prácticas de la OCDE sugieren que estos nombramientos deberían basarse en procedimientos competitivos y que tomen en cuenta los méritos. Por otra parte, la LFEP no limita la posibilidad de nombrar a miembros del Consejo que no sean funcionarios públicos, incluso si se pretende que representen los intereses de la administración pública federal (APF).

Considerando estas conclusiones, es oportuno invitar al centro de gobierno a asumir el liderazgo en el impulso a la agenda de reformas. Muchos de los cambios propuestos a la estructura corporativa del GACM requerirán un fuerte apoyo político de instituciones clave, como la Presidencia, la SHCP y la SCT. Esto no solo por sus facultades jurídicas (SHCP) o su función como líder del sector (SCT), sino también debido a que estas entidades ocupan puestos en el Consejo por medio de sus funcionarios. Por consiguiente, la armonización total con las Directrices de la OCDE exige que estas entidades renuncien a estos asientos a favor de miembros independientes. También requerirá la disposición a abrir los procedimientos de nombramiento y despojarlos de su carácter político. La OCDE analizará en qué medida funcionaron estos cambios en futuros informes de avances.

Propuesta de acción 2015: Si bien la coordinación entre los actores del gobierno central parece funcionar bien, esto no necesariamente sucede con otros

Avances logrados

El GACM integró un equipo para concentrarse en las relaciones institucionales. Su objetivo es establecer y mantener canales de diálogo con diferentes partes interesadas del proyecto NAICM, entre ellas instituciones de los gobiernos federal y subnacionales. Este departamento depende directamente del Director General del GACM, quien a su vez lleva a cabo una activa agenda de reuniones y discusiones con actores gubernamentales.

Además, hay un Grupo de Coordinación Intersecretarial de alto nivel, el cual ha fijado tres objetivos principales: i) preservar la estabilidad social y política de la zona donde

se construye el NAICM, ii) mitigar los efectos creados por el proceso de construcción, y iii) facilitar el desarrollo sistemático de los alrededores de la obra. Cada organismo que participa en este grupo deberá aportar su experiencia y sus conocimientos al desarrollo de la parte oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, la cual, como se documenta en el Estudio de la OCDE de noviembre de 2015, tiene estándares de vida más bajos que el promedio. El Grupo Interministerial ya ha emprendido iniciativas específicas, como las siguientes:

- Programa de capacitación y empleos en la construcción para los habitantes de los municipios de Atenco y Texcoco: Se firmó un acuerdo con la CMIC para realizar un diagnóstico de las necesidades de empleo y una bolsa de trabajo para contratar a habitantes locales, de acuerdo con el calendario de construcción. Se ofrecerá capacitación para que los trabajadores locales obtengan un certificado para trabajar en construcción y se invitará a los proveedores contratados a reclutar entre este grupo.
- Acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU): Este instrumento compromete a la SEDATU a llevar a cabo estudios de desarrollo urbano y conectividad, así como a contribuir en la preparación de los mapas de uso de suelo para Atenco y Texcoco.
- Programa de desarrollo agrícola (en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA): Se dirige a establecer un equilibrio con la zona urbana al definir una zona agrícola. Se destinarán 16 zonas al cultivo de tomate, con lo que se crearán empleos para 12 000 personas. La SAGARPA ofrecerá también apoyo en la compra de tractores.
- Diagnóstico de las necesidades de los habitantes de Atenco y Texcoco.

Otro mecanismo de coordinación gubernamental ha sido el CVA. En fecha reciente, junio de 2016, el CVA sostuvo su segunda sesión ordinaria, con la participación de los alcaldes de Atenco y Nezahualcóyotl; representantes de los municipios de Tezoyuca, Texcoco y Ecatepec; las secretarías del Medio Ambiente del Gobierno Federal, el Estado de México y la Ciudad de México, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y la CONAGUA, así como actores no gubernamentales. Durante la reunión, el CVA informó sobre los adelantos en recuperación del medio ambiente, control de la calidad del agua, rescate de la flora y fauna, preservación de aves, el plan de gestión del medio ambiente, mitigación de riesgos ambientales y otras medidas derivadas de la resolución sobre riesgos ambientales emitida por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

En el caso de otras entidades, se estableció una relación cooperativa formal por medio de un acuerdo. Por ejemplo, el 28 de julio de 2016, el GACM firmó un acuerdo con el banco de desarrollo NAFIN (Nacional Financiera), con el fin de desarrollar esquemas financieros para proveedores participantes en el proyecto NAICM, lo cual facilitará la participación de las PYME y consolidará la cadena de abastecimiento.²

Áreas por mejorar

El GACM y otras entidades van por buen camino al utilizar mecanismos como el Grupo Intersecretarial y el CVA para facilitar la coordinación entre dependencias del Gobierno

Federal y los gobiernos subnacionales (es decir, entidades federativas y municipios). Si bien se han obtenido algunos resultados positivos, es importante continuar fortaleciendo estos mecanismos, ya que es probable que se enfrenten problemas controversiales y más apremiantes a medida que se intensifiquen los trabajos de construcción, y solucionarlos demandará mayor coordinación.

Uno de los aspectos que ha sido muy notorio y controversial es el destino de los terrenos del aeropuerto actual, el cual se cerrará una vez que el NAICM comience a operar. Durante el primer semestre de 2016 hubo un debate público entre el Gobierno Federal y el de la Ciudad de México no solo respecto a qué hacer con los terrenos, sino también respecto a cómo tomar la decisión.³ Deberán utilizarse mecanismos como los mencionados o algunos otros (por ejemplo, en el Estudio de la OCDE se recomendó conformar un Consejo Metropolitano para el NAICM), para favorecer el diálogo y evitar desacuerdos de este tipo.⁴

Otro ejemplo de un problema incipiente que exige acción coordinada es el creciente tránsito de camiones y maquinaria pesados en los alrededores de la obra. Este aumento implica varias dificultades para la población local, como ruido, embotellamientos, contaminación, riesgo de accidentes y daños a calles no diseñadas para este tipo de tránsito pesado, entre otros. Resolver estos problemas requerirá tomar medidas que corresponden a diferentes órdenes de gobierno, por lo que la coordinación resulta esencial.

Los aspectos de desarrollo urbano y de planeación de conectividad, que tendrían que haberse realizado con mucha más anticipación, también requerirán de una coordinación robusta, lo mismo que las obras hidráulicas a cargo de la CONAGUA, las cuales deberán concluirse antes de emprender algunos trabajos de infraestructura de las instalaciones aeroportuarias. Desde agosto de 2013, la CONAGUA participa de forma activa en el desarrollo de las obras requeridas para el NAICM.⁵

La logística intrínseca al proyecto impondrá requisitos de soluciones coordinadas. Por ejemplo, en algún momento durante la construcción, se estima que habrá cerca de 40 000 trabajadores en el sitio de construcción. Se necesitará vivienda, transporte, servicios públicos y otros para estos trabajadores y sus familias, y este reto solo podrá afrontarse con éxito si se cuenta con la acción coordinada de los diferentes órdenes de gobierno.

Por tanto, aunque se han establecido algunos mecanismos de coordinación que han generado buenos resultados, su eficacia todavía se pondrá a prueba a medida que la construcción avance y surjan nuevos retos que exijan acciones concertadas de diferentes entidades y órdenes de gobierno. La OCDE seguirá monitoreando estos esfuerzos, sugiriendo buenas prácticas e informando sobre los avances.

Además, hace varios meses el GACM entabló contacto con el INAI, y más recientemente, con la COFECE para formalizar la cooperación entre ambos. En el primer caso ya se está en charlas respecto a un acuerdo preliminar, mientras que las discusiones con la COFECE están más incipientes. El GACM deberá insistir en llegar a estos acuerdos pues el INAI podría ayudarlo a cumplir con los requisitos de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; por su parte, la COFECE aceptó aportar sus conocimientos expertos y asesoría ex ante en un piloto de bases de licitación, para garantizar que no se restrinja innecesariamente la competencia y para identificar y evitar la colusión en las contrataciones públicas. Como primera actividad, la COFECE accedió

a organizar un taller para empleados del GACM sobre cómo facilitar la competencia en la contratación pública.

Propuesta de acción 2015: Reforzar las capacidades del GACM y desarrollar un entorno laboral colaborativo

En el Estudio de la OCDE de noviembre de 2015 se identificaron dos problemas principales a este respecto, básicamente severas restricciones en capacidades y recursos humanos en la estructura del GACM y falta de estabilidad laboral para muchos de sus empleados.

Avances logrados

Respecto al primer problema, el GACM afronta restricciones impuestas por limitaciones de presupuesto, las cuales han aumentado como resultado de la baja en los precios del petróleo. No obstante, como ya se mencionó, el Grupo logró aumentar el número de sus empleados, sobre todo mediante contratos temporales, los cuales se incrementaron 60% durante el periodo. El Cuadro 2.1 ilustra los cambios en el número de empleados por tipo de contrato.

Cuadro 2.1. **Cambios de personal contratado por el GACM por tipo de contrato**

Unidad administrativa	Octubre de 2015		Junio de 2016	
	Contratos temporales	Funcionarios públicos	Contratos temporales	Funcionarios públicos
Dirección General	1	2	7	2
Planeación, Evaluación y Vinculación	14	12	30	11
Infraestructura	69	25	101	25
Finanzas	15	11	17	8
Administración y Gestión Inmobiliaria	27	24	47	20
Órgano Interno de Control (OIC)	-	-	-	6
Subtotal	126	74	202	72
TOTAL	200		274	

Fuente: Producido por el Secretariado de la OCDE con información proporcionada por el GACM.

El número de puestos para funcionarios públicos no ha aumentado, pues requeriría la autorización de la SHCP y la SFP. Debido a estas restricciones, el GACM solo ha podido atraer personal mediante contratos temporales.

Áreas por mejorar

Evidentemente, esta es una recomendación cuyo avance requiere el apoyo de muchas entidades aparte del GACM, como la SCT, la SHCP y la SFP. Por la estricta situación fiscal y la escasez de recursos, es absolutamente fundamental planear y priorizar las áreas y funciones por fortalecer. Este enfoque debería también abarcar las necesidades creadas

por la transición de la etapa de diseño a la etapa de construcción. En otras palabras, la estructura organizacional debe evolucionar de acuerdo a las etapas del proyecto, las cuales son muy dinámicas. Por ejemplo, una necesidad creciente en esta etapa de construcción intensiva será asegurar el avance adecuado en las obras, en términos físicos y presupuestales. Por consiguiente, el GACM tendría que fortalecer el monitoreo de las obras al contratar residentes de obra. De hecho, el GACM está buscando 20 posiciones para residentes, pero las plazas correspondientes están pendientes de autorización, y planea llegar a un total de 52 en el mediano plazo. Esta cifra deberá evaluarse contra el número de obras que se estén realizando en un momento dado.

Una función más que claramente requiere reforzarse es la transparencia. Las reformas recientes a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública incrementaron de manera importante los puntos de información que deben divulgarse de forma proactiva. Además, el gobierno estableció otras políticas para aumentar la transparencia, como Transparencia Focalizada, datos abiertos (*datos.gob.mx*), Sigue tu Obra (SCT) y Transparencia Presupuestaria (SHCP). Para cumplir con los requisitos de información y actualizarla periódicamente se necesitan tres elementos básicos: un sistema para gestionar archivos y documentos, una base de datos centralizada (SIGA) y una cultura de transparencia. El personal del GACM está cada vez más consciente de que la transparencia se ha convertido en una función rutinaria. Sin embargo, la organización necesita un sistema de archivos y una base de datos centralizada para reducir las cargas relacionadas con el cumplimiento. De igual forma, cada dirección corporativa, como propietaria de información, deberá tener un funcionario público encargado de funciones de transparencia (es decir, cargar y actualizar información en diferentes plataformas). De no facilitarse esta tarea, no solo se correrá el riesgo de que la transparencia se considere una carga abrumadora, sino también la posibilidad de que surjan incongruencias entre los datos encontrados en diferentes plataformas.

La estructura orgánica aún se basa en funciones y no se ha avanzado hacia una estructura de portafolios, basada en paquetes. Por ejemplo, algunas funciones transversales todavía deberán posicionarse como tales, ya que aún se ubican dentro de direcciones corporativas específicas (por ejemplo, la gestión de TIC se ubica en la Dirección Corporativa de Administración y Gestión Inmobiliaria. Por el contrario, el GACM podría crear la función de Ejecutivo en Jefe de Información o CIO, por sus siglas en inglés).

Respecto a la estabilidad y los salarios, el GACM está restringido por las regulaciones laborales y las escalas salariales fijadas para la administración pública. Los empleados con contratos temporales (actualmente el 74% del personal, en comparación con el 63% de octubre de 2015) tienen que renovar sus condiciones cada tres meses, lo cual no solo crea inestabilidad, sino que también les impide tener acceso a las mismas prestaciones brindadas a los funcionarios públicos. Esto podría desmotivar al personal y crear incentivos negativos para obtener ganancias personales inmediatas e indebidas.

Hay que entender que el crecimiento por medio de contratos temporales ha sido la única alternativa disponible para que el GACM atienda funciones específicas, como transparencia, comunicaciones y asuntos ambientales. La situación del presupuesto federal para 2017 no parece mejor, de modo que el gobierno mexicano necesita evaluar hasta qué grado está dispuesto a reforzar las capacidades del GACM, dada la importancia del proyecto NAICM. Una cosa es cierta, dado su complejidad, el proyecto del NAICM no debería ser tratado como una obra ordinaria.

Propuesta de acción 2015: Sostener un diálogo continuo y abierto con los interesados, y hacerlos partícipes de la planeación, la toma de decisiones y la supervisión, es un aspecto clave de los megaproyectos exitosos

Avances logrados

El GACM ha abierto canales de comunicación con diferentes grupos de interesados. En el Estudio de la OCDE de noviembre de 2015 se informó de una estrategia intensiva para consultar a los usuarios del aeropuerto y, a la vez, de la necesidad de reforzar la consulta social. Por ejemplo, el Grupo ha organizado reuniones focalizadas con la CMIC y la CANAERO. En el primer caso se formó un grupo de trabajo GACM-CMIC. La primera reunión tuvo lugar el 15 de febrero de 2016 para analizar la evaluación previa de los documentos de licitación, el padrón de contratistas y la instrumentación de los estándares de contratación abierta. El GACM y la CMIC llegaron a varios acuerdos, entre ellos los siguientes:

- Revisar los requisitos legales, administrativos, técnicos y económicos para que los licitantes eviten duplicaciones.
- Generar una lista de verificación de documentos requeridos por el GACM para facilitar la preparación de propuestas de licitación y llevar a cabo un proceso de evaluación preliminar, así como proporcionar formatos estandarizados.
- Reunirse con la SFP para solicitar asesoría sobre el proceso de evaluación preliminar propuesto.
- Consultar con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) respecto al documento para demostrar el cumplimiento de regulaciones de seguridad social que el GACM exige en los procedimientos de licitación.
- Compilar un padrón de contratistas para ser presentado por la CMIC en la siguiente reunión.
- Organizar un taller informativo previo a la junta de aclaración durante el siguiente proceso de licitación.

El 15 de marzo de 2016 se celebró una segunda reunión en la que diferentes grupos de tarea cubrieron temas específicos:

- Grupo de tarea 1: Diseño y aplicación de formatos estandarizados para propuestas de licitación, evaluación preliminar de los documentos de licitación, medición de la experiencia del personal técnico de los licitantes, explicación de criterios bajo sistema de puntos y porcentajes y binario, directrices para integrar el registro de contratistas de la CMIC y taller informativo.
- Grupo de tarea 2: Alcance de experiencias con el Modelado de Información de Construcción (BIM)⁶ y el certificado LEED⁷ y capacitación BIM ofrecida por la CMIC.
- Grupo de tarea 3: Lineamientos y ámbito de aplicación de datos abiertos en contratos del GACM.

En relación con la CANAERO, esta cámara participó en la consulta a usuarios del aeropuerto, pero el GACM ha mantenido una relación cercana, como lo muestra la visita de un grupo representativo de la cámara a la obra el 12 de mayo de 2016. Un grupo de

periodistas visitó también la obra el 23 de marzo de 2016, ocasión en la cual se realizó primero un diálogo y una sesión de preguntas y respuestas, así como una visita posterior a los sitios de las diferentes obras en marcha.

En cuanto a la participación de los interesados en la supervisión del proyecto, esta labor se ha realizado sobre todo mediante los testigos sociales. Esta función pueden desempeñarla personas u organizaciones de prestigio previamente seleccionadas y aprobadas por la SFP. Por ejemplo, la Academia de Ingeniería y el Instituto Mexicano de Auditoría Técnica han desempeñado esa función. También se ha contado con la participación de notarios públicos en las reuniones de adjudicación para dar fe de la legalidad de los procedimientos. Comenzando con las licitaciones para las pistas 2 y 3, también se contó con la presencia de notarios públicos en los eventos para entregar propuestas y abrirlas.

Áreas por mejorar

Pese a que el GACM ha consultado ampliamente a usuarios del aeropuerto y ha realizado reuniones focalizadas con grupos específicos, como la CMIC, la CANAERO y periodistas, la OCDE sugiere poner en práctica otros mecanismos para lograr la participación de las partes interesadas, dirigidos en particular a grupos sociales, habitantes de los municipios circunvecinos y organizaciones no gubernamentales. Podrían realizarse reuniones públicas y generarse materiales informativos y listas de correo para llegar a estas poblaciones de forma más sistemática.

En junio de 2016, durante una misión de análisis, el GACM informó a la OCDE de los planes para realizar un proceso de consulta social con los habitantes de Texcoco y Atenco, así como en las terminales 1 y 2 del aeropuerto actual, durante el segundo semestre de 2016. Esta consulta social obedece al compromiso de cumplir con los Principios de Ecuador⁸ y los requisitos de las instituciones financieras. Es necesaria para atender las posibles inquietudes que, de no manejarse adecuadamente, podrían alentar disturbios sociales en la zona que rodea al NAICM. Los resultados del proceso de consulta se publicarán y aportarán a la planeación del GACM relativa a objetivos sociales.

En relación con las ONG, se ha establecido un enfoque sistemático para involucrar a las diferentes organizaciones comprendidas en el Observatorio Nacional del NAICM⁹ en tareas como la supervisión y la asesoría para la toma de decisiones. El GACM podría buscar un contrato social en el que se aclaren las posibles contribuciones de cada grupo de expertos al proyecto, de acuerdo con sus conocimientos (por ejemplo, CTS Embarq los tiene en temas de movilidad y México Evalúa en contratación pública). La participación de estos grupos de expertos no solo proporcionaría asesoría valiosa para el GACM, sino también ayudaría a desarrollar confianza entre otros interesados. Durante el mes de julio la Unidad de Transparencia del GACM reinició charlas con el Observatorio para explorar las oportunidades de cooperación, lo cual lo situó en el buen camino.

El CVA también sirve como mecanismo para recibir aportaciones de diferentes grupos de interés, como académicos representados por el IPN, la Academia de Biología y las universidades autónomas de Chapingo y el Estado de México, todos miembros plenos de este comité.

Propuesta de acción 2015: Es fundamental emprender revisiones financieras y de contratación periódicas para responder a condiciones cambiantes

Avances logrados

El Estudio de la OCDE de noviembre de 2015 informó que el GACM había desarrollado escenarios y estrategias alternativos para afrontar posibles (y probables) recortes de presupuesto y recomendó seguir tomando estas medidas para estar preparados para los cambios en los mercados. De hecho, algunas de las funciones de la Dirección Corporativa de Finanzas son identificar, analizar y sugerir mecanismos para obtener el financiamiento necesario para la construcción del NAICM, considerando la posibilidad de la necesidad de recursos adicionales a los presupuestados, así como las condiciones prevalecientes en los mercados nacionales e internacionales. Esto se hace al dar seguimiento al presupuesto y el gasto comprometidos, con el fin de identificar el monto y la calendarización del financiamiento necesario, evaluar las tendencias en los diferentes componentes del sistema financiero para prevenir y mitigar riesgos, y mantener comunicación con los bancos, inversionistas internacionales y asesores jurídicos y financieros para anticipar métodos alternativos de obtener financiamiento que complemente los recursos presupuestados.

La Dirección Corporativa de Finanzas del GACM sigue realizando simulaciones y anticipando escenarios para asegurar la disponibilidad del financiamiento y mantener en operación la construcción. Como resultado, en marzo de 2016 el proyecto NAICM fue reconocido como el “Negocio Aeroportuario Latinoamericano del Año” por IJGlobal (*Infrastructure Journal Global*). Este premio se otorga a los mejores esquemas financieros para proyectos de infraestructura del mundo y reconoció al NAICM por su estructura mixta de financiamiento público y privado.¹⁰

Otra señal positiva la constituyen las calificaciones crediticias recién asignadas al GACM. Por ejemplo, Moody’s asignó una calificación Baa1 a las *Airport Trust Senior Secured Notes* con una perspectiva negativa; Standard and Poor’s las calificó con BBB+, también con una perspectiva negativa, y Fitch las calificó con BBB+ con una perspectiva estable.¹¹ El 22 de septiembre de 2016, el GACM emitió bonos en los mercados internacionales de capital por 2 000 millones de dólares estadounidenses. Se trata de la mayor transacción de la historia para un aeropuerto y con el plazo más largo (1 000 millones de dólares estadounidenses a 10 años y 1 000 millones de dólares estadounidenses a 30 años, con tasas de interés de 4.25 y 5.50%, respectivamente). Moody’s otorgó a estos bonos la calificación GB1 para una transacción sostenible, que es la más alta. Esta emisión de bonos se expuso a inversionistas de Asia, Europa, Estados Unidos y México y garantiza contar con recursos para cubrir el plan financiero.

Áreas por mejorar

Si bien se ha llevado a cabo una revisión y actualización periódicas del sistema de financiamiento, las revisiones de la contratación pública no se han dirigido a evaluar el logro de los objetivos secundarios de política pública. Durante el último trimestre de 2015, se evaluó el primer procedimiento de licitación, lo cual generó un documento titulado “Lecciones aprendidas”, que a su vez ilustró los ajustes a las bases de licitación y a los procedimientos de contratación. Pero este documento no da seguimiento o evalúa los indicadores de desempeño clave relacionados con objetivos secundarios de política

pública, como facilitar la participación de PYMEs o propiciar la innovación mediante la contratación pública.

2.2. Contratación pública

Propuesta de acción 2015: El GACM podría fomentar la participación directa, transparente y efectiva de los actores interesados para garantizar un enfoque armonizado al proyecto al coordinar los conocimientos expertos en contratación pública en el proceso de toma de decisiones

En el Estudio de la OCDE de noviembre de 2015 se identificaron los retos relacionados con la participación de los diferentes actores interesados en los procesos de contratación pública, en términos de coordinación de las acciones y el ordenamiento secuencial de las licitaciones, así como de los conocimientos expertos disponibles.

Avances logrados

Con el fin de mejorar los mecanismos de coordinación, el GACM informó sobre la creación de un *Comité Directivo*, en el seno de la estructura del Gerente de Proyecto (GP), que se reúne cada semana para analizar y evaluar los avances financieros y físicos del proyecto, así como la situación relativa al proceso de contratación pública. El establecimiento del Comité representa un primer paso decisivo rumbo a la agregación de conocimientos expertos en contratación pública en el proceso de toma de decisiones.

El GACM también evaluó las primeras licitaciones, publicadas en 2015, y elaboró un informe llamado “Lecciones aprendidas”. El informe registra las deficiencias experimentadas en las primeras licitaciones, como la prórroga del marco de tiempo establecido para cada proceso, la necesidad de complementar o modificar las especificaciones técnicas o las razones para descalificar a licitantes. El documentó ayudó a revisar, mejorar y estandarizar la documentación de licitaciones, así como a identificar medidas de mitigación para reducir el número de proveedores descalificados en los procesos de licitación por cuestiones administrativas. Las juntas de aclaraciones establecidas para cada procedimiento de licitación fueron también importantes para fomentar la interacción transparente entre el Grupo, el GP, los posibles licitantes y los testigos sociales. Aunque desacelera el proceso de contratación pública (en algunos casos, las solicitudes de aclaración sumaron 1 400 para una sola licitación), el proceso demostró ser útil para mejorar la transparencia y desarrollar confianza en los procedimientos de contratación.

Para resolver la falta de conocimientos expertos reportada en el Estudio de la OCDE, el GACM conformó un panel de expertos y suscribió contratos de servicio en cuatro áreas clave: (i) Geotécnica y cimentación; (ii) Terremotos; (iii) Protección civil e incendios, y (iv) Obras hidráulicas.

Áreas por mejorar

La creación del panel de expertos es un paso muy positivo que deberá extenderse a otras áreas de conocimientos especializados, para cubrir otros elementos fundamentales del proyecto, como edificios, aeronáutica o comunicación. Es conveniente que el GACM evalúe si el proceso de selección de expertos puede mejorar y ponga en marcha medidas para evitar conflictos de interés de su parte. De igual forma, será pertinente aclarar a

quién rinden cuentas los expertos (por ejemplo, ¿a quién entregan sus informes? ¿A una dirección específica, a la dirección general, al Consejo?).

Si bien GACM ha implantado mecanismos de coordinación con el Gerente de Proyecto al crear el Comité Ejecutivo, el Gobierno de México, con el liderazgo activo del GACM, podría conformar un comité directivo horizontal que incluya a todos los actores, como la SCT o la SFP. En otros grandes proyectos de infraestructura, se identificó la falta de una participación efectiva de los actores interesados como una de las causas más comunes del fracaso de proyectos (Infrastructure, Reino Unido, HM Treasury y Lord Deighton, 2014).

Los avances adicionales del NAICM bajo la responsabilidad de otras instituciones y secretarías como la CONAGUA representan otro llamado a la puesta en marcha de un comité directivo horizontal que garantice la interacción coordinada entre las diversas entidades encargadas del desarrollo exitoso y oportuno de este proyecto de infraestructura.

Propuesta de acción 2015: Al diseñar criterios adecuados de adjudicación y marcos apropiados proporcionales a las necesidades, el GACM podría facilitar el acceso a oportunidades de contratación pública a competidores de todos los tamaños y ayudar a identificar las propuestas que ofrezcan el mejor valor por el dinero

En el Estudio de la OCDE de noviembre de 2015 se proporcionaron opciones para facilitar el acceso a las diferentes licitaciones y mejorar el diseño y la calidad de los criterios de adjudicación, al adaptarlo a los diferentes objetivos, sin cambiar el marco jurídico y regulatorio existente.

Avances logrados

Para mejorar los criterios de adjudicación y los requisitos de calificación, y a la vez propiciar la competencia, el GACM informó que creó subcomités encargados de revisar la documentación de licitación, incluyendo los criterios de evaluación, antes de ser publicados en CompraNet, y contando con la participación de todas las áreas pertinentes del GACM, asesores externos y el OIC. Aunque esta acción es un paso importante hacia un proceso de contratación pública más sólido, aún hay un enfoque formalista que limita su potencial. La revisión de la documentación de licitación y los criterios de evaluación de hecho se limita por ahora a una evaluación contra el marco normativo, en tanto que la escala y la magnitud del proyecto apoyarían, más allá del cumplimiento de requisitos legales, la adaptación a la complejidad del proyecto. Esto podría exigir flexibilidad por parte de la SFP, que es el regulador de las contrataciones públicas.

A partir de las experiencias iniciales, el GACM diseñó modelos, listas de verificación y documentación estándar para licitaciones, lo cual representa una mejora importante para facilitar la participación de licitantes. Los modelos de contrato y la Documentación de Licitación Estándar son un factor clave para brindar un entorno de contratación pública estable y garantizar una mejor participación y mayor competencia. Los resultados del primer paquete, y en especial la relación entre las propuestas calificadas para evaluación financiera contra el número total de propuestas recibidas, sugieren contundentemente continuar los esfuerzos iniciados en la documentación de licitación estándar. De hecho, solo 7% de las 116 propuestas recibidas competían tanto en requerimientos técnicos como financieros.

Áreas por mejorar

Si bien representan un porcentaje mínimo del presupuesto de construcción y solo un ejemplo, los resultados de la licitación relacionados con las pruebas de excavación y de pilotes que causaron la cancelación del proceso apoyan también el uso exclusivo en otras licitaciones de criterios de evaluación basados en puntos y porcentajes que consideren la magnitud y la complejidad de las obras. De hecho, esta licitación utilizó un sistema binario de evaluación en el cual los requerimientos se evalúan con el criterio cumple-no cumple. Sin embargo, la complejidad de las obras en cuestión implica que los requerimientos no siempre tienen la misma importancia técnica para la terminación exitosa del proyecto.

En contraste, los criterios de adjudicación basados en puntos y porcentajes se utilizaron para los paquetes de licitación posteriores a los de pruebas de excavación y de pilotes. El uso de sistemas binarios de evaluación obliga a la Dirección Corporativa de Infraestructura, responsable de la formulación de los elementos técnicos de las licitaciones, a redactar con precaución cada uno de los requisitos, con el fin de evaluar con precisión si son obligatorios desde un punto de vista técnico o si solo enuncian características técnicas deseables. Como se muestra en la licitación relacionada con las pruebas de excavación y las pruebas de pilotes, esto podría generar la cancelación del proceso de no cubrir los requisitos las capacidades del mercado. Por consiguiente, en licitaciones futuras, el GACM solo debería considerar criterios de adjudicación basados en puntos y porcentajes, no solo para asegurar que las propuestas se evalúen en comparación con sus méritos relativos, sino también para evitar colocarse en una situación que propicie recurrir a adjudicaciones directas.

La estrategia de empaquetamiento, al dividir la construcción de la infraestructura en lotes técnicos altamente especializados, promueve en sí misma el que se utilicen criterios de evaluación y ponderaciones adaptadas a las características específicas de cada paquete. Si bien la Secretaría de la Función Pública desarrolló lineamientos generales sobre criterios y ponderaciones para el sistema de evaluación basado en puntos y porcentajes, el GACM podría, además, adaptar esta guía estándar al presentar marcos alternativos de evaluación a la unidad de la SFP responsable de los contratos públicos (la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas). Por consiguiente, al hacerlo el GACM proporcionaría a la SFP una mejor comprensión de la complejidad y la magnitud del proyecto, lo cual podría apoyar el desarrollo de marcos de evaluación adaptados que permitan identificar las propuestas que ofrezcan el mejor valor por el dinero.

Recuadro 2.3. **Criterios de adjudicación y ponderaciones en la ampliación del Aeropuerto de Heathrow**

Los criterios de adjudicación complejos exigen una guía sólida para los licitantes. Heathrow desarrolló un enfoque estandarizado a la evaluación de licitaciones con un sistema de evaluación estructurado a la luz de tres componentes principales adaptados a la naturaleza de las obras. Tener criterios de adjudicación y ponderaciones eficientes en los procesos competitivos de contratación pública permite identificar mejor el valor por el dinero y proporcionar a los competidores marcos sólidos y estandarizados de respuesta, para así garantizar la realización de evaluaciones comparativas simplificadas, equitativas y transparentes.

Recuadro 2.3. **Criterios de adjudicación y ponderaciones en la ampliación del Aeropuerto de Heathrow** (Cont.)

Criterios o paquetes	Encabezados	Ponderaciones	Resultado																		
Preguntas de precalificación	Facturación mínima Tamaño mínimo Calificación de riesgo mínima Calificación de salud financiera mínima Ratios financieros mínimos Requerimiento de especificaciones técnicas mínimas Requisitos mínimos relacionados con estándares y certificaciones industriales Alcance de servicio que confirma que el licitante puede realizar las obras	Las preguntas de precalificación se fijan de acuerdo con las especificaciones y los requisitos del proyecto. Ciertas preguntas pueden ser difíciles y deberán pasarse para que los licitantes continúen hacia las etapas de evaluación técnica y comercial.	Estas preguntas no se califican																		
Técnico	<table border="0"> <tr> <td>Metodología de ejecución</td> <td>% de ponderación</td> </tr> <tr> <td>Recursos</td> <td>% de ponderación</td> </tr> <tr> <td>Conductas</td> <td>% de ponderación</td> </tr> <tr> <td>Innovación</td> <td>% de ponderación</td> </tr> <tr> <td>Gestión de información</td> <td>% de ponderación</td> </tr> <tr> <td>Gestión de calidad</td> <td>% de ponderación</td> </tr> <tr> <td>Gestión de riesgo y valor</td> <td>% de ponderación</td> </tr> <tr> <td>Salud y seguridad</td> <td>% de ponderación</td> </tr> <tr> <td>Sostenibilidad</td> <td>% de ponderación</td> </tr> </table>	Metodología de ejecución	% de ponderación	Recursos	% de ponderación	Conductas	% de ponderación	Innovación	% de ponderación	Gestión de información	% de ponderación	Gestión de calidad	% de ponderación	Gestión de riesgo y valor	% de ponderación	Salud y seguridad	% de ponderación	Sostenibilidad	% de ponderación	50% - La ponderación puede ajustarse según la importancia	Total general combinado y calificación ponderada
Metodología de ejecución	% de ponderación																				
Recursos	% de ponderación																				
Conductas	% de ponderación																				
Innovación	% de ponderación																				
Gestión de información	% de ponderación																				
Gestión de calidad	% de ponderación																				
Gestión de riesgo y valor	% de ponderación																				
Salud y seguridad	% de ponderación																				
Sostenibilidad	% de ponderación																				
Comercial	Comercial (costo, precio y valor)	50% - La ponderación puede ajustarse según la importancia																			

Las preguntas de evaluación detalladas también prevén la integración sin contratiempos de los aspectos de gestión de contratos a la etapa de selección de proveedores. Por ejemplo, para evaluar la metodología de ejecución de los licitantes (es decir, la capacidad de cubrir los requisitos y la capacidad de gestionar la logística e integrar y administrar los calendarios), se les pidió que respondieran las preguntas siguientes:

- ¿Qué mecanismos generales de gobernanza se pondrán en marcha para garantizar la ejecución efectiva de su solución?
- ¿Cómo garantiza su organización que las obras se integrarán totalmente en cada etapa? ¿Qué herramientas y técnicas se utilizan?

El desarrollo de este marco para evaluar la capacidad del licitante para ejecutar el proyecto cubriendo los requisitos acordados también ayudó a diseñar los Acuerdos de Nivel de Servicios (ANS) correspondientes para permitir una evaluación continua del desempeño contractual:

- Informe preciso y oportuno de que las medidas clave acordadas se están cumpliendo conforme al contrato.
- Puntos de referencia iniciales vs. reales de los Acuerdos de Niveles de Servicio por contrato que se están logrando.

Fuente: Adaptado de Chris Howe (2015), *Presentación en el taller sobre estrategias de contratación pública* realizado el 15 de octubre de 2015.

Propuesta de acción 2015: Un sólido diseño de contratos, que incluya mecanismos de renegociación, y la gestión de contratos posterior a su instrumentación permitirían que el GACM impulse la eficiencia en el ciclo completo de contratación pública

La ejecución sólida de contratos es un factor clave para una ejecución exitosa de proyectos de infraestructura y adquiere aún más importancia debido a la naturaleza y la complejidad de las obras, así como la interdependencia de algunos de los paquetes y la duración de los contratos, lo que los hace propensos a la renegociación.

Avances logrados

En este campo el GACM informó que se cuenta con un mecanismo para mejorar el diseño y los modelos de contratos, al utilizar la experiencia recabada en las licitaciones anteriores. Este proceso es apoyado por consultores legales y administrativos externos. También se refiere al marco jurídico y regulatorio existente, el cual no favorece la renegociación de contratos, lo que explica la falta de disposiciones contractuales relacionadas con esta posibilidad. De hecho, el Reglamento de la Ley de Obras Públicas proporciona el marco general para la gestión de contratos. El reglamento detalla las funciones y responsabilidades de cada parte e identifica al supervisor (residente de obra) como el punto central para garantizar la ejecución del contrato.

En lo que respecta a la evaluación del desempeño y el establecimiento de Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) para ejecución de contratos, el GACM manifestó que estas herramientas se han instaurado y son utilizadas por los supervisores de contratos para vigilar e informar de vuelta a la Dirección Corporativa de Infraestructura (DCI). Sin embargo, la evidencia encontrada en CompraNet de contratos ya firmados y derivados de los paquetes no sustenta esta afirmación. De hecho, esos contratos no incluyen disposiciones que estipulen la medición continua del desempeño, como los indicadores clave de desempeño, procedimientos de escalamiento en caso de cambios imprevistos, entre otros. Los Acuerdos de Nivel de Servicios no solo permiten a las partes definir los resultados de desempeño en el cumplimiento de la obra, sino también estipulan oportunidades para coordinar las posibles adaptaciones de la entrega de las obras de acuerdo con condiciones cambiantes.

Áreas por mejorar

Considerando la situación actual del proyecto, la mayoría de los contratos que requerirán una gestión exhaustiva está por venir. No obstante, la insuficiente capacidad del GACM puede afectar la etapa de ejecución de los contratos y deberá resolverse para prevenir una gestión de contratos inadecuada cuando sea más necesaria, en los años 2017 y 2018. Para apoyar las actividades de gestión de contratos, el GACM podría asegurar una puesta en marcha sistemática de Acuerdos de Nivel de Servicios que permitan una medición objetiva del desempeño de los proveedores.

Ahora se necesita más que nunca una gestión de contratos sólida y minuciosa para garantizar que los proveedores realicen las obras de acuerdo con los requerimientos y a tiempo. De haber retrasos en la ejecución de los contratos, esto en verdad pondría en riesgo el plazo general de culminación del proyecto, como también reconoció el Gerente de Proyecto.

Si bien la Ley de Obras Públicas prevé todas las situaciones y casos en los que podría haber renegociaciones de contratos, no incluye disposiciones detalladas de mecanismos de gobernanza para esas renegociaciones. Para responder con rapidez a los cambios en la ejecución de contratos y así minimizar los retrasos, el GACM podría detallar más en los modelos de contratos las funciones y responsabilidades de las partes y los mecanismos de distribución de riesgos en varias situaciones (desastres naturales, cambios de diseño, interrupciones en el suministro de materias primas, entre otros) ya identificadas como riesgos que podrían afectar a un proyecto de infraestructura de estas dimensiones. Esto enmarcaría y apoyaría el proceso de negociación posterior.

Además, el GACM podría evaluar el desempeño de los contratos que actualmente se están ejecutando e indagar si se ajustan a los calendarios, costos y requerimientos de calidad. Si no se están cumpliendo estas condiciones, sería de esperar que el GACM aplicara sanciones, para que los proveedores tomen la gestión de contratos con seriedad. Esta recomendación no solo aplica a los contratos de obras, sino también a los de servicios y adquisiciones. Por ejemplo, el Grupo podría evaluar en qué grado es bueno el desempeño del GP o el arquitecto maestro o cualquier otro contratista.

Propuesta de acción 2015: El GACM podría poner en marcha estrategias de contratación pública dirigidas a facilitar el acceso y aumentar el atractivo de las operaciones de contratación pública, y a la vez buscar el logro de otros objetivos de política pública

En el Estudio de la OCDE de noviembre de 2015 se identificaron varias áreas en las que el GACM podría reducir las barreras a la participación, bien sea en relación con el uso de medios electrónicos o al adaptarse y cambiar los requisitos estándar de contenido para mejorar la participación de licitantes y reducir los costos de transacción. También se alentó al GACM a utilizar la investigación de mercados para establecer buenos puntos de referencia y evaluar el universo actual de posibles licitantes.

Avances logrados

A este respecto, durante los últimos meses, el GACM utilizó a los subcomités a cargo de analizar los documentos de licitación para atender las inquietudes relacionadas con la elección de procedimiento y el uso de resultados del estudio de mercado. A la vez, durante la misión de trabajo se informó a la OCDE que el estudio de mercado no era tan eficaz como debería ser por la falta de situaciones disponibles y comparables que puedan servir como referencia, por lo que debido a las especificidades del proyecto se utiliza el proceso básico de elaboración de presupuestos. En cualquier caso, se mencionó también que el equipo de riesgos de Parsons participa en la investigación de mercado para todas las licitaciones, con miras a brindar una mejor comprensión del contexto de desarrollo aeroportuario existente en el mundo entero.

Como se mencionó, se creó un grupo de trabajo con la CMIC dirigido a superar los obstáculos existentes relacionados con la participación de posibles licitantes en varias áreas. Como resultado de este esfuerzo conjunto, el GACM mejoró las formas para presentar la información en las licitaciones, al desarrollar modelos para entregar propuestas.

Áreas por mejorar

A partir de la evaluación, resulta evidente que el enfoque del GACM hacia los estudios de mercado es el descrito y requerido por la ley, y no está utilizando su potencial para mejorar la calidad de los procedimientos, ni para la elección del tipo y la consecuente competencia. Debería hacerse más para garantizar que el Grupo logre aprovechar el conocimiento acumulado de sus asesores y abandonar un enfoque meramente formalista. Es recomendable que el panel de expertos que se conformó se amplíe a otras áreas y que se establezcan equipos con conocimientos expertos múltiples para las principales licitaciones.

La experiencia afrontada por el GACM en las primeras licitaciones que ya se han concluido es un apoyo adicional a la realización de esfuerzos para aumentar el atractivo de los procesos de contratación pública. De hecho, y pese a que muchas de las primeras licitaciones atrajeron a un gran número de licitantes, la mayoría de ellos no lograron calificar para la etapa final del concurso. Si se toma en cuenta la inversión requerida para responder a licitaciones de una complejidad inusual, tendría que brindarse a los licitantes un tiempo razonable para preparar sus respuestas, con el fin de evitar errores materiales. En promedio, el tiempo para presentar una oferta para el primer paquete del NAICM fue de solo cuatro semanas. *Infrastructure Australia (2012)* comparó prácticas utilizadas en proyectos de infraestructura y determinó que el tiempo adecuado para presentar una respuesta a proyectos complejos debe ser de 12 a 16 semanas.

Asimismo, el GACM podría fomentar el atractivo de sus procesos de licitación al integrar, siempre que sea posible, actividades de seguimiento y mantenimiento. En una nota fechada el 5 de noviembre de 2015, la Secretaría de la Función Pública confirmó que la Ley de Obras Públicas no impide al GACM incluir estas actividades en las licitaciones. Incluir este trabajo en la licitación de paquetes podría ayudar a promover la competencia al proporcionar a los licitantes fuentes adicionales de ingresos. Si la implementación de las obras iniciales se basara en técnicas o materiales patentados, esto evitaría también excepciones innecesarias futuras a licitaciones públicas con base en el Artículo 42, inciso I de la Ley de Obras Públicas.

Propuesta de acción 2015: El GACM podría participar en diálogos transparentes y periódicos con proveedores, asociaciones empresariales y expertos para decidir sobre el proceso de contratación pública más eficiente, su apertura y el diseño de especificaciones técnicas efectivas y criterios de adjudicación adecuados

En el Estudio de la OCDE de noviembre de 2015 se recomendaron interacciones más constantes, ampliadas y claras con el mercado, para que el GACM pueda comprender su estructura, dinámica y capacidades.

Avances logrados

El proyecto NAICM registra avances importantes en este campo. De hecho, las vinculaciones mencionadas, en diferentes modalidades, con diferentes actores como la CMIC, la CANAERO, la UNAM o el IPN, abordadas en la Sección 2.1, ayudaron a mejorar las interacciones pero también los resultados, ya que este intercambio contribuye a optimizar el proceso de contratación pública. Al mismo tiempo, la Dirección Corporativa de Planeación, Evaluación y Vinculación mantiene un contacto continuo con los grupos de interés, para mejorar el diseño y la puesta en práctica del proyecto.

Siguiendo las sugerencias de la OCDE, la SFP estableció la Mesa de Acompañamiento para asesorar al GACM en el proceso de licitación del edificio de la terminal aérea, el cual constituye la mayor licitación individual del proyecto, con un valor estimado de cerca de cuatro mil quinientos millones de dólares. La creación de este grupo se considera como un escalón importante hacia una acción más coordinada entre el órgano de implementación, el GACM, y la entidad formuladora de políticas de contratación pública, la SFP. Durante la evaluación, se brindó retroalimentación positiva por parte de ambos lados respecto a la utilidad de este mecanismo. Como se mencionó en el Estudio, la OCDE cree firmemente que esta colaboración y modo de operación deberán extenderse a otros paquetes importantes de contratación pública, con el fin de reducir el nivel de incertidumbre y mejorar los documentos de licitación.

Como parte del mayor diálogo con proveedores y asociaciones empresariales, el GACM promovió varias reuniones con posibles licitantes de diferentes sectores y realizó una encuesta anónima aleatoria entre los participantes en las licitaciones para captar sus impresiones e inquietudes, y trabajar en posibles mejoras. La encuesta inició en abril de 2016 y obtuvo 22 respuestas de 40 proveedores. Pese a algunos problemas metodológicos, que se corregirán en futuras encuestas (la próxima está prevista para diciembre de 2016, con el apoyo de la CMIC y la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría), las respuestas mostraron buena aceptación del proceso de contratación pública, al decir que estaba fortaleciendo su transparencia e integridad.

Para garantizar un alcance más amplio de participación de la sociedad civil en el proceso de contratación pública, el GACM bajó el umbral para el uso de testigos sociales de 300 millones de pesos (requerido por ley) a 100 millones de pesos, lo cual se consideró un signo positivo de apertura y transparencia.

Las juntas de aclaraciones y la publicación de las respuestas aportadas por el GACM en CompraNet son también un buen ejemplo de la mayor atención por parte del Grupo a este tema.

Áreas por mejorar

La dimensión nacional o internacional de los paquetes es de enorme importancia para garantizar que las licitaciones cubran las capacidades del mercado para minimizar notoriamente el riesgo de falta de respuestas calificadas, como ya sucedió en una licitación. La Ley de Obras Públicas establece que pueden llevarse a cabo licitaciones abiertas internacionales con base en estudios previos de mercado.

El estudio de mercado llevado a cabo por el GACM verifica sobre todo si se han realizado ya obras comparables en CompraNet. Identificar estas obras permite al GACM decidir sobre el tipo de proceso de contratación pública que se utilizará en la licitación prevista. Si bien se encontraron en CompraNet obras similares, difícilmente pueden compararse con la escala y la magnitud de los paquetes del NAICM. En fecha reciente el GACM desarrolló un modelo de análisis de mercado que abarca más que la información recuperada en CompraNet, aunque el análisis se enfoca exclusivamente en si los proveedores han sido ya contratados para obras comparables.

Estos intentos podrían complementarse con una evaluación no solo de la existencia de proveedores, sino también de su estructura empresarial, base de clientes y desempeño

en contratos anteriores. Estos elementos proporcionarían al GACM información más pertinente, tomando en cuenta la escala y la complejidad de la construcción del NAICM. De igual forma, los análisis de mercado podrían sustentar decisiones sobre la estructura de las licitaciones. Por consiguiente, el GACM podría reconsiderar su enfoque para los análisis de mercado, puesto que su función es determinante para definir el proceso de contratación pública más eficiente, y así mitigar los riesgos de retrasos o el uso de procesos de contratación pública discrecionales (adjudicaciones directas).

Propuesta de acción 2015: El GACM podría considerar todos los medios disponibles para promover la participación de PYMEs en el proyecto NAICM

Dados el tamaño y la naturaleza del proyecto NAICM, la participación de PYMEs en forma adecuada y correcta representa un reto enorme. En el Estudio de la OCDE se recomendó el uso de factores multiplicadores para recompensar a los contratistas con estrategias claras para involucrar a PYMEs, bien sea en forma directa o mediante la subcontratación y presentó ejemplos de la participación de PYMEs.

Avances logrados

El proyecto NAICM avanza satisfactoriamente considerando las restricciones prevalecientes en cuanto al apoyo a PYMEs. De hecho, el GACM firmó un acuerdo de colaboración con Nacional Financiera, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo (NAFIN), para facilitar la participación de PYMEs en la construcción del NAICM mediante las siguientes modalidades de apoyo: (i) financiamiento; (ii) programas de cadenas productivas, y (iii) desarrollo de capacidades. Este acuerdo proporcionará facilidades de financiamiento adicional para las PYMEs que trabajen para el proyecto, bien sea en forma directa o indirecta. Además, el GACM utiliza el sistema de puntos y porcentajes para dar una calificación adicional a los contratistas que se comprometan a subcontratar a PYMEs.

Áreas por mejorar

Si bien el GACM utiliza en algunas licitaciones un sistema de calificación que asigna puntos adicionales a los licitantes que se comprometen a subcontratar a PYMEs, los puntos adicionales (0.5) ofrecen pocos incentivos para fomentar la integración de PYMEs en las cadenas de suministro de los licitantes. Al ser un criterio de adjudicación único, el GACM tiene la posibilidad de desviarse del lineamiento general establecido por la SFP y asignar puntos adicionales en paquetes donde podría promoverse el acceso de PYMEs. Sin embargo, este enfoque requiere equilibrarse para no perjudicar el logro del principal objetivo de los procesos de contratación pública: valor por el dinero.

Propuesta de acción 2015: El GACM podría implementar estrategias de gestión de riesgos que permitan identificar amenazas y medidas de mitigación

La gestión de riesgos es esencial para la ejecución exitosa de proyectos de infraestructura, por lo que es imprescindible diseñar y poner en práctica una estrategia integral para abordar este factor, que incluya establecer mecanismos de supervisión y evaluación, como se señaló en el Estudio de la OCDE de noviembre de 2015.

Avances logrados

En mayo de 2016, el GACM estableció el Comité de Riesgos, con la participación del GP - Parsons, con el objetivo de atender y supervisar los posibles riesgos identificados en el desarrollo del proyecto. Sin embargo, no se cuenta con un departamento específico en la estructura organizacional del GACM a cargo de dar seguimiento, supervisar y mitigar riesgos. Con el apoyo de una empresa de consultoría externa, el Grupo inició el proceso de mapeo de riesgos de corrupción para los procedimientos de contratación pública. En la actualidad, el GACM ha instrumentado medidas preventivas sobre los riesgos ya identificados, como aumentar la participación de testigos sociales por debajo del umbral requerido, desarrollar declaraciones de integridad para asesores externos y declaraciones de conflicto de interés para funcionarios públicos, o bien, la transmisión en vivo de los eventos de apertura de propuestas y adjudicación.

Con el apoyo de la OCDE, en mayo de 2016 se llevó a cabo un taller sobre mapeo de riesgos de corrupción, con la participación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la SFP, la SCT, el GACM y el OIC. La OCDE preparó y presentó un marco para abordar el mapeo y la mitigación de riesgos y para dar a funcionarios del GACM la capacidad de utilizarlo.

Áreas por mejorar

Pese a las acciones mencionadas, el mapeo de riesgos y las estrategias de mitigación correspondientes desarrolladas por el GACM están lejos de completarse y requieren de una visión más integral. Como se muestra en el Recuadro 2.4, las estrategias de gestión de riesgos en proyectos de infraestructura de grandes dimensiones requieren un marco que abarque su escala y su magnitud.

Recuadro 2.4. Características de la buena gestión de riesgos

La gestión de riesgos eficaz deberá garantizar que:

- Haya claridad en los objetivos del proyecto y se comprenda bien la asignación de riesgos entre dueños, grupos de interés y la cadena de suministro.
- El líder del proyecto reconozca la importancia de la gestión de riesgos y promueva activamente su implementación y uso en todos los niveles del proyecto.
- Los funcionarios de alto nivel afronten los riesgos para el proyecto y comprendan el apetito de riesgo de la organización.
- Exista un proceso formal de riesgo y la organización lo utilice para apoyar las actividades de diseño y ejecución.
- En el proyecto haya una comprensión integral de sus supuestos, incertidumbres y riesgos, y pueda hacerse una evaluación cuantitativa razonable de sus efectos en la previsión de costos y tiempos.
- Se consideren los riesgos cuantitativos y cualitativos y se tomen en cuenta para documentar la toma de decisiones.
- Los actores internos y externos reconozcan la gestión de riesgos como un componente efectivo del marco de garantías.
- Los insumos y resultados de las evaluaciones cuantitativas de riesgos se compartan con patrocinadores y dueños para brindar confianza en los compromisos de ejecución.

Fuente: HM Treasury and Infrastructure UK (2016), “Improving Infrastructure Delivery: Project Initiation Route, Risk Management Module”.

El GACM instruyó a una empresa consultora para que desarrolle un mapeo de riesgos vinculado con los procesos de contratación pública del proyecto NAICM. Si bien esto demuestra que la dirección del GACM reconoce la importancia de la gestión de riesgos, la matriz inicial de riesgos no atiende de manera suficiente todos los riesgos del proyecto. De hecho, el mapeo de riesgos se centra sobre todo en riesgos generales ligados a los procesos de contratación pública, como falta de comunicación entre diferentes actores de estos procesos, falta de apego a la ley o retrasos en la firma de contratos.

El mapeo de riesgos desarrollado hasta la fecha no incluye un enfoque integral del proyecto. Una consideración importante que no se toma en cuenta en la evaluación de riesgos es el ordenamiento secuencial de la contratación pública general y la forma en que esta estructura podría afectar la ejecución del proyecto. De hecho, en esta evaluación faltan los riesgos planteados por el calendario del proyecto y su impacto en los recursos disponibles del sector privado, el posible retraso causado por un paquete y su influencia en otros procesos de contratación pública. Sin embargo, estas diferentes consideraciones, entre otras, serían pertinentes para documentar la toma de decisiones estratégica.

2.3. Integridad y transparencia

Propuesta de acción 2015: Promover una cultura de integridad al sensibilizar sobre el riesgo de corrupción, así como la instrumentación de estándares y estructuras de integridad dentro del GACM, y comprometer a los proveedores de manera que desarrollen sus propios estándares de integridad al trabajar con el GACM

En el Estudio de la OCDE de noviembre de 2015 se encontró que, pese al permanente compromiso de México para reforzar su marco jurídico y políticas públicas para el combate a la corrupción, el GACM no promovía activamente una cultura de integridad y no había puesto en marcha medidas y programas específicos de integridad y anticorrupción en su función de contratación pública, más allá de lo requerido por las regulaciones federales. La OCDE consideró que para el GACM sería benéfico elevar el grado de conciencia de los riesgos de corrupción y fomentar una cultura de integridad, en particular en sus procesos de contratación pública, pues la medida permitiría reducir sus costos de operación, elevar la satisfacción y la motivación de los empleados y aumentar la confianza del público.

Avances logrados

El GACM emprendió acciones para concientizar sobre su intención de inculcar una cultura de integridad dentro de la organización al reforzar y dar a conocer su nuevo Código de Conducta, y requerir que los funcionarios públicos participantes en procedimientos de contratación certifiquen que actuarán con integridad y darán a conocer posibles conflictos de interés. También se solicita a las empresas privadas, antes de participar en procesos de licitación, que contesten un cuestionario anticorrupción, firmen una declaración de conflicto de interés y certifiquen que cumplirán con los principios de combate a la corrupción e integridad del GACM.

El GACM ha implantado con éxito algunos de los pilares en los que se basan las culturas de integridad sostenibles. Después de una evaluación realizada por la SFP, la estructura y el contenido del Código de Conducta del Grupo, puesto en práctica en fecha

reciente, se consideraron como plenamente congruentes con el Código de Ética de los funcionarios públicos del Gobierno Federal y con las reglas de integridad para el ejercicio de las funciones públicas. Además, el Comité de Ética del GACM recibió la calificación de “excelente” en una evaluación efectuada por la Unidad especializada en materia de ética y prevención de conflictos de interés de la SFP. Para destacar su función y su perfil, el trabajo del Comité de Ética se compartirá en la Intranet del GACM y se identificará claramente a una persona de contacto para los empleados.

A todos los nuevos empleados del GACM se les imparte un módulo de capacitación sobre el Código de Conducta. Asimismo, el Grupo ha realizado actividades de formación y concientización sobre los sistemas automatizados de contratación pública y mapeo de riesgos de corrupción, entre ellas talleres organizados en conjunto con la OCDE los días 29-30 de enero y 16-17 de mayo de 2016. El Órgano Interno de Control (OIC) y la SFP también se han comprometido a formar al personal en el concepto de integridad y el propósito de denunciar para alentar el uso correcto de este mecanismo y prevenir su uso incorrecto.

El GACM ha aumentado en forma activa la colaboración con actores externos para promover la integridad en sus actividades. También simplificó sus procedimientos para informar sobre irregularidades, bien sea por medio de la página web del GACM o la de la SFP. Sostuvo asimismo juntas con la CMIC, en las que participó el OIC, para garantizar que las empresas licitantes acaten los procedimientos y las normas de integridad establecidos por el GACM.

Áreas por mejorar

El nuevo Código de Conducta, el cual se modificó de acuerdo con los lineamientos emitidos por la SFP en agosto de 2015, aclaró los estándares del GACM y resultó de un proceso de consulta entre el OIC y el GACM. Para facilitar su instrumentación, el código podría complementarse con lineamientos y ejemplos prácticos sobre cómo afrontar con ética distintas situaciones y dilemas, así como normas de gestión de información confidencial.

Los dos formatos de conflicto de interés establecidos por el GACM, esto es, la Declaración de Posible Conflicto de Interés y la Manifestación de Integridad, constituyen un sólido paso hacia la mitigación de los riesgos de conflicto de interés en el proceso de contratación pública. Sin embargo, no se cuenta con un proceso sistemático de selección y revisión de declaraciones de intereses privados, para así identificar posibles conflictos. La revelación de intereses privados por sí sola, sin los procesos de revisión y las medidas de mitigación correspondientes, podría resultar contraproducente. Puesto que todo el personal puede ser vulnerable a conflictos de interés, es conveniente que el GACM revise sistemáticamente todas las declaraciones de intereses privados y desarrolle respuestas estandarizadas para cada tipo de situación de conflicto de interés que pueda suscitarse. No obstante, ya que el riesgo de este tipo de conflicto puede variar significativamente de una institución pública a otra, se precisa de una respuesta proporcional adaptada a cada tipo de riesgo. El GACM podría primero priorizar sus recursos para funciones de mayor riesgo, como puestos de nivel alto de gran influencia en la política pública y la toma de decisiones, funcionarios que realizan actividades de contratación pública e inversión, y funcionarios responsables de la gestión de recursos humanos y actividades relacionadas.

El GACM podría también dar seguimiento a los conflictos de interés que se han registrado mediante las declaraciones obligatorias y las manifestaciones de integridad, con el fin de evaluar si estas han ayudado a identificar y gestionar situaciones que pudieran haber provocado violaciones a la integridad. Hasta ahora, el GACM ha compartido con la OCDE un posible caso de conflicto de interés detectado por su sistema y que se está analizando actualmente. La OCDE estará monitoreando los resultados de este caso y en qué medida se mitiga con eficacia el riesgo de conflicto de interés.

Además, las medidas de conflicto de interés serían más eficaces si formaran parte de una política más amplia sobre conflictos de interés en la que se defina el enfoque general y se establezcan objetivos claros para que el personal del GACM los evite y los mitigue. Más allá de la sola divulgación de los intereses privados, el objetivo general subyacente de una política equilibrada de conflictos de interés es mantener la objetividad y la integridad de la toma de decisiones de gestión y operativas en las políticas públicas. En particular, una política equilibrada de conflictos de interés evita la emisión de prohibiciones generales sobre tener ciertos intereses privados, a la vez que sostiene la responsabilidad de todos de implementar las reglas aplicables, estableciendo medidas de mitigación focalizadas que compensen los conflictos que surjan y los mecanismos adecuados de rendición de cuentas y sanciones para desalentar el incumplimiento.

Por otra parte, el personal del GACM podría recibir capacitación específica sobre la manera de reaccionar a dilemas éticos y aplicar estándares de integridad pública en el sitio de trabajo, a diferencia de aquella formación que se centra exclusivamente en el conocimiento teórico de reglas. Esta capacitación, que podría ser organizada por el Comité de Ética e impartida por el OIC y la SFP, podría apoyar una cultura organizacional abierta al cubrir el concepto de integridad y estimular el uso correcto de mecanismos de denuncia, como se recomendó en el Estudio de la OCDE de noviembre de 2015. Asimismo, el personal del Grupo podría beneficiarse de recibir asesoría sobre ética e integridad cuando afronte situaciones difíciles, la cual podría ser proporcionada por el miembro del Comité de Ética nombrado como contacto para el personal.

Una mayor conciencia de los riesgos de corrupción aporta evidencia concreta sobre la forma en que una adecuada cultura organizacional puede contribuir a compensar algunos de estos riesgos. Pero, aún más importante, la gestión y evaluación efectivas de los riesgos ofrecen evidencia objetiva acerca de por qué poner en marcha una fuerte cultura de integridad es benéfico para una organización. Implica la anticipación proactiva y permanente de problemas emergentes y la puesta en marcha de nuevas medidas de mitigación que blinden al proyecto contra pérdidas financieras y daños a la reputación potencialmente mayores.

Por consiguiente, un mapeo intermitente de los riesgos de corrupción requeriría que el personal del GACM reflexionara minuciosamente sobre los posibles riesgos de violaciones a la integridad inherentes a las actividades de contratación pública. Los intercambios entre el equipo de la OCDE y el personal del GACM muestran que entre los funcionarios de alto nivel y los relacionados con la unidad de transparencia hay mayor conciencia de los riesgos de corrupción. Como resultado, sería útil que el GACM se base en esta mayor conciencia, analice qué se está haciendo en la actualidad en distintas áreas para mitigar riesgos y, ahora que están en proceso varias licitaciones, evalúe el impacto de esas acciones para identificar oportunidades de mejora.

El procedimiento anónimo para denunciar irregularidades se ha simplificado y es más fácilmente accesible por medio de la página web del GACM. Sin embargo, dicho procedimiento se beneficiaría con una mayor visibilidad al involucrar a las partes interesadas, con declaraciones visibles que destaquen la importancia de la obligación general de denunciar irregularidades relacionadas con las actividades del Grupo, así como con compromisos por parte de la alta dirección de proteger la identidad de quienes informan de irregularidades relacionadas con las actividades que son responsabilidad del GACM. Asimismo, es conveniente aclarar en la página web la medida en la cual el procedimiento de denuncia es anónimo o confidencial. Estas acciones pueden contribuir a establecer una cultura de rendición de cuentas y apertura hacia el debate de inquietudes y dilemas éticos, así como a aumentar la confianza en los canales de denuncia de irregularidades.

Por último, el GACM ha hecho esfuerzos para participar con proveedores en la promoción del desarrollo de sus propios programas y estándares de integridad. Se organizaron reuniones con la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) respecto a procedimientos de contratación pública, la firma de un acuerdo de cooperación y el establecimiento de una Mesa de Transparencia, la cual coordinará cursos de capacitación en transparencia e integridad para el personal del GACM, así como para los contratistas y sus empleados. Si bien el Grupo interviene de manera limitada en el desarrollo de normas de integridad y rendición de cuentas para empresas, podría recurrir a la nueva Mesa para alentar y apoyar a los proveedores en la promoción de la conducta ética y el cumplimiento de la ley en relación con el proyecto del aeropuerto.

Propuesta de acción 2015: Empoderar al Órgano Interno de Control al reforzar su función de colaboración y asesoría con las unidades de gestión y contratación pública, con el fin de promover la transparencia y la eficacia en los procedimientos de contratación

El Estudio de la OCDE de noviembre de 2015 concluyó que, pese a la función clave que un OIC desempeña para asegurar la transparencia y la integridad en el proceso de contratación y mejoras continuas en organizaciones como el GACM, el OIC apenas fue nombrado en octubre de 2015. Con anterioridad, el GACM se apegaba al OIC de la SCT, cuya participación era más limitada. La OCDE consideró que el OIC es importante no solo para garantizar la integridad del proceso de contratación pública, sino también para garantizar que los procesos y procedimientos del GACM se lleven a cabo con eficacia y se diseñen específicamente para cada proyecto. Por consiguiente, era necesario reforzar la función y el perfil del OIC.

Avances logrados

El GACM ha avanzado en cierta medida en lo que respecta a elevar el perfil del OIC dentro y fuera de la organización. El Grupo manifestó que el OIC puede participar en todas las etapas del ciclo de contratación pública y que el personal pertinente puede permanecer en contacto constante con este órgano para solicitar su asesoría cuando sea necesario. Como ya se mencionó, el GACM y la SFP han simplificado sus procedimientos en Internet para denunciar irregularidades o presentar otras quejas.

Áreas por mejorar

El GACM emprendió la tarea de fortalecer a su OIC. Recientemente, el Consejo del GACM aprobó abrir 24 puestos en este órgano, pero las plazas todavía tienen que ser aprobadas por la SHCP y la SFP, en respuesta a la solicitud formulada por GACM. Contratar a personal competente ha cobrado aún más importancia, ya que se ha otorgado al OIC una función más estratégica de asesoría a las unidades de contratación pública del GACM, ya que participa en todas las etapas de los contratos de adquisiciones, desde la revisión de las bases de licitación, hasta las decisiones de adjudicación. También se estableció una cooperación más estrecha por parte de la Subdirección de Contrataciones para solicitar asesoría siempre que se requiera la experiencia y los conocimientos del OIC. Dado que el OIC se estableció en octubre de 2015, ya es más de un año que no se han reforzado sus capacidades.

Dado el aumento en la labor de asesoría estratégica del OIC junto con las unidades de contrataciones, asignar más recursos humanos, financieros y técnicos al OIC permitiría a este adquirir la capacidad de aportar de manera sistemática recomendaciones a la gerencia del GACM sobre tendencias y riesgos observados durante todo el ciclo de contratación pública. Esta asesoría podría proporcionarse por escrito o por medio de consultas periódicas, lo cual permitiría también dar seguimiento a las recomendaciones.

De igual forma, la SFP podría reasignar sus recursos para extender las actividades de la Mesa de Acompañamiento a licitaciones grandes organizadas por el GACM, aprovechando la culminación de la licitación del edificio terminal (proyectada para diciembre 2016). La Mesa de Acompañamiento de la SFP cuenta con sólidos conocimientos expertos y técnicos, pero solo se le dio el mandato de colaborar en la licitación del edificio terminal. La participación de esta Mesa podría priorizarse con base en el nivel de riesgo implicado, así como el valor, la importancia estratégica, las percepciones de falta de transparencia y equidad, la experiencia previa y el impacto nacional e internacional del proyecto, tomando en cuenta los limitados recursos de esa secretaría.

Finalmente, como ya se analizó, el OIC del GACM podría elaborar una declaración exhaustiva de política pública que se comprometiera a analizar e investigar las denuncias de irregularidades, mantener informados a los denunciantes sobre los resultados de su denuncia y proteger la confidencialidad de su identidad o respetar su deseo de permanecer en el anonimato. Para reforzar la transparencia, la credibilidad y la confianza, la declaración para el denunciante tendría que definir el procedimiento subyacente a cada uno de estos objetivos de política pública, incluido cualquier canal de comunicación alternativo para denunciar irregularidades fuera del OIC, de ser aplicable.

Propuesta de acción 2015: Reducir los riesgos de corrupción en todas las etapas del ciclo de contratación pública al diseñar una estrategia de gestión de este riesgo, mayor participación de observadores externos, procedimientos estándar de licitación y mejores controles internos para detectar actos de corrupción

En el estudio anterior de la OCDE (noviembre de 2015) se encontró que el mapa de riesgos desarrollado y proporcionado por el GACM no incluía el riesgo de corrupción y como tal no abordaba las violaciones a la integridad, como división de contratos, colusión en licitaciones, uso inadecuado de excepciones, evaluación inadecuada de propuestas o especificaciones hechas a la medida. Por tanto, la OCDE sugirió que el GACM desarrollara

una estrategia de gestión de riesgos de corrupción para la organización y sus procesos, con el fin de identificar los puestos de funcionarios que son particularmente vulnerables, las actividades del ciclo de contratación pública donde pueden surgir riesgos y los proyectos específicos bajo riesgo debido al valor y la complejidad de la contratación.

Una vez diseñado el mapa de riesgos, la OCDE recomendó que el GACM utilizara un sistema de banderas rojas, las cuales consisten en señales de advertencia estandarizadas que se presentan durante todo el ciclo de contratación pública y que ayudan en la detección de irregularidades de forma oportuna.

Por último, la OCDE recomendó al GACM que desarrollara un plan de integridad para facilitar la implementación de estrategias de mitigación después del ejercicio de mapeo de riesgos. Esto permitiría asegurarse de que se desarrollaran los controles adecuados para mitigar riesgos y que todas las partes participantes en el proceso estuvieran conscientes de los mismos y de los mecanismos de integridad existentes, así como de sus propias responsabilidades.

Avances logrados

El GACM solicitó apoyo a organizaciones externas para construir una estrategia eficaz de gestión de riesgos. Colaboró con la OCDE para organizar un taller los días 16 y 17 de mayo de 2016, en las instalaciones del GACM, para desarrollar la capacidad de elaborar el mapeo de riesgos y apoyar en la elaboración de la herramienta de mapeo. A la vez, el GACM contrató a un servicio de consultoría para completar la estrategia de gestión de riesgos ya desarrollada por Parsons, pero que no incluía los riesgos de corrupción. El mapa de riesgos se desarrolló con la participación de los empleados y supervisores pertinentes por medio de entrevistas y cuestionarios, y con la experiencia y la participación directa de los consultores en el diseño y la organización de las licitaciones. Además, el servicio de consultoría planea informar al Director General del Grupo sobre el diseño del mapa de riesgos y la puesta en marcha de medidas para mitigar los riesgos de integridad.

De igual modo, el GACM amplió la posibilidad de que la sociedad civil y otros profesionales observen los procedimientos de adjudicación de contratos de adquisiciones públicas a lo largo de todo el ciclo, estandarizó los contratos y las bases de licitación y puso en práctica procedimientos de contratación abierta para aumentar la transparencia y reducir la adjudicación directa. En el Anexo 3 se describen los controles y garantías instrumentados por el Grupo en cada etapa del ciclo de contratación para los 21 paquetes.

Para garantizar que los mecanismos internos de integridad existentes sean conocidos por, y aplicables a, consultores, personal subcontratado y subcontratistas, el GACM demanda una declaración de integridad a todos los consultores y las empresas se comprometen a operar de acuerdo con los principios de integridad y combate a la corrupción aplicables al GACM.

Áreas por mejorar

El desarrollo, implementación y monitoreo de una estrategia integral de gestión de riesgos requiere un conocimiento profundo de la estructura, el modelo de negocios, los procesos de toma de decisiones y las actividades operativas de una organización, para así determinar plenamente todos los riesgos que puedan impedir que la organización

logre los objetivos establecidos por la alta dirección. Por tal razón, el personal interno a menudo es responsable de encabezar la gestión de riesgos, aunque pueden recibir apoyo de expertos externos de ser necesario.

Ahora bien, la OCDE reconoce que el personal y la capacidad técnica para la labor de gestión de riesgos en el GACM son limitados. Si bien la OCDE reitera que la función de gestión de riesgos no debería subcontratarse por completo a un tercero, podría ser adecuado solicitar apoyo externo siempre y cuando los expertos externos sean supervisados y acompañados por personal del GACM, quienes cuentan con conocimientos horizontales y amplios de las actividades del Grupo, así como de la orientación y los objetivos generales de la organización. Puesto que la gestión de riesgos es esencial para el éxito del proyecto, los recursos internos y externos responsables de este ejercicio tendrían que cerciorarse de someterla a una supervisión continua por parte del nivel de gerencia más alto. Por ejemplo, el GACM podría considerar apearse a la práctica administrativa común de delegar la autoridad para supervisar el diseño, la implementación y el monitoreo de la estrategia de gestión de riesgos a un miembro independiente del Consejo Directivo que tenga la formación y los conocimientos adecuados. El GACM debería también nombrar a un funcionario de estructura para hacerse responsable de la función de gestión de riesgos, quien a su vez reportaría al Consejo. El simple proceso interno de desarrollo y supervisión de la implantación de la gestión de riesgos también aumenta la conciencia de los riesgos y crea un sentido de propiedad por parte de la organización de los riesgos y de las estrategias de mitigación.

El mapeo desarrollado por los consultores es un primer paso en la dirección correcta e incluye muchos de los elementos clave de una evaluación de riesgos, como la descripción de riesgos con controles relacionados, así como del “propietario” del riesgo. Pero el cumplimiento de las buenas prácticas internacionales en esta gestión exige diversas mejoras. La metodología subyacente a la estrategia de gestión de riesgos proporcionada a la OCDE puede optimizarse para mitigar posibles deficiencias que causan preocupación respecto al alcance y la profundidad de la evaluación como una herramienta para gestionar riesgos y la frecuencia con la que el GACM se propone actualizarla para responder a un entorno de riesgo sujeto a cambios permanentemente. Depender solo de un inventario de riesgos de integridad que comúnmente se encuentran en el entorno de contratación pública como un ejercicio de mapeo de riesgo corre el peligro de depender demasiado de un enfoque no personalizado y de calificación mecánica que quizá no consiga valorar adecuadamente la eficacia de los controles actuales ni proponer los controles adecuados con base en un análisis costo-beneficio.

Además de que el personal y los gerentes del GACM no participaron lo suficiente en el diseño de la estrategia de gestión de riesgos, muchos de los riesgos de corrupción identificados parecen fallas de control y no riesgos reales (como fraude o esquemas corruptos: contubernio, colusión, ejercicio indebido de autoridad, entre otras). El documento se beneficiaría de una mayor aclaración de la diferencia entre riesgos (por ejemplo, qué sucesos o condiciones podrían impedir el logro de los objetivos del GACM) y posibles consecuencias (por ejemplo, cuáles son las probabilidades de que el riesgo se convierta en realidad y cuál sería el efecto). Finalmente, el mapeo no incluyó la calificación de riesgos, intrínsecos y residuales, lo que dificulta evaluar la eficacia de los controles de los riesgos identificados y la necesidad de medidas adicionales de mitigación.

Al igual que antes, la OCDE destaca la importancia de desarrollar una estrategia integral de gestión de riesgos de corrupción, con el fin de identificar el nivel de riesgo potencial, documentar las estrategias de combate a la corrupción y atender las áreas débiles en un sistema de gobernanza. Como se resaltó en el informe de noviembre de 2015, es particularmente importante completar una evaluación de riesgos de corrupción en una etapa inicial de un proyecto, dado que permite a los directivos poner en práctica de manera proactiva medidas para proteger al proyecto de malos manejos y corrupción, y ayuda a los empleados a responder con rapidez y eficacia a posibles irregularidades. En otras palabras, trazar un mapa del riesgo de corrupción es más rentable y consume menos tiempo que tener que tratar con casos de corrupción e irregularidades a posteriori.

No es demasiado tarde para que el GACM elabore una estrategia integral de gestión de riesgos y establezca una función de gestión de riesgos sólida, pues el NAICM aún se encuentra en una etapa inicial. Sin embargo, para que esto suceda, el GACM tendría que:

- Vincular su estrategia de gestión de riesgos con los principales objetivos estratégicos para la ejecución del NAICM (por ejemplo, terminar el proyecto dentro de los plazos y el presupuesto acordados; lograr una infraestructura de alta calidad; cumplir con las leyes y regulaciones al ejecutar el proyecto; promover la transparencia y la inclusión en la realización del proyecto, entre otros).
- Delegar la responsabilidad de supervisar el diseño, la puesta en práctica y el monitoreo de una estrategia integral de gestión de riesgos a un miembro independiente del Consejo Directivo.
- Cerciorarse de que la estrategia de gestión de riesgos se base en metodología apegada a las mejores prácticas internacionales de gestión de riesgos (ISO 31000: 2009; COSO 2013).
- En caso de requerirse apoyo de recursos externos, nombrar a miembros del personal (expertos técnicos y gerentes de alto nivel) que serán corresponsables de diseñar, poner en práctica y monitorear la estrategia de gestión de riesgos y que le reportarán a la alta dirección y al Consejo Directivo.

Propuesta de acción 2015: Aumentar la transparencia y el acceso a la información respecto a la construcción del aeropuerto al publicar toda la información pertinente en su página web y ofrecer definiciones claras de los procedimientos de contratación pública y las excepciones más comunes a la licitación pública

En el previo Estudio de la OCDE se detectó que el GACM podría partir de la ley mexicana existente para proporcionar un canal claro y congruente de acceso a la información, lo cual podría reforzar la confianza pública en los diversos proyectos del GACM. En México, la legislación da un carácter vinculante a la divulgación proactiva de información sobre muy diversos campos, por ejemplo, sobre la estructura de la entidad y su contratación pública. En 2007 se consolidó el acceso a la información como un derecho fundamental mediante reformas constitucionales. Se estableció por ley el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) —antes el IFAI— para garantizar el acceso de los ciudadanos a la información. El INAI se asegura también de que la información se publique y difunda proactivamente.

Avances logrados

El GACM reforzó su equipo de Transparencia al añadir a dos funcionarios provenientes del INAI. Dichos funcionarios han ofrecido capacitación al equipo de Transparencia, así como a todo el personal del GACM, sobre ética, la Ley General de Transparencia, gestión de archivos y clasificación y desclasificación de información. El GACM también estableció su Comité de Transparencia y capacitó a todos sus miembros. Al mismo tiempo, el GACM creó un Grupo de Trabajo sobre Transparencia con la CMIC, el cual organizará la capacitación en transparencia, analizará la transparencia del GACM desde una perspectiva de negocios e identificará problemas para que el GACM avance en la transparencia proactiva. Respecto al tema de datos abiertos, el GACM subió 200 contratos en formato de datos abiertos al portal nacional (<http://datos.gob.mx/busca/organization/gacm>) para cumplir con los nuevos requerimientos y compromisos legislativos dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGO). Esta medida responde a un compromiso hecho por el Presidente de México durante la Cumbre de la AGO (Ciudad de México, 27-29 de octubre de 2015) de que el NAICM se ajustaría a los estándares de la contratación abierta. El compromiso fue reiterado por el país durante la Cumbre Global Anticorrupción (Londres, 12 de mayo de 2016).¹² De hecho, el GACM es la principal entidad entre las instituciones del Gobierno Federal de México que ha puesto en práctica la contratación abierta.

En cumplimiento de las regulaciones sobre acceso a la información, el GACM respondió a 105 solicitudes de información presentadas por los ciudadanos durante 2015. Once de estos casos terminaron en la presentación de recursos ante el INAI.¹³ De enero a junio de 2016, el GACM respondió a 70 solicitudes de información, de las cuales solo una ha derivado en recurso.

La OCDE y el GACM organizaron dos talleres en las instalaciones del GACM para analizar el desarrollo de un portal que contendría información básica pero integral sobre la contratación pública del Grupo. En el primero, realizado del 19 al 20 de enero de 2015, se abordaron los aprendizajes de la experiencia de la página web de la Expo Milán, junto con el profesor Giovanni Menduni, el experto italiano que lo desarrolló. A manera de seguimiento y para apoyar al GACM en la organización de los datos y la preparación de la página web y herramientas de visualización, la OCDE y el GACM organizaron un segundo taller los días 16 y 17 de mayo de 2016.

Áreas por mejorar

La OCDE acoge con agrado los esfuerzos del GACM para empezar a publicar información sobre contratación pública en su página web, lo que incluye la publicación de 200 contratos en formato de datos abiertos en el portal electrónico nacional (<http://datos.gob.mx/busca/organization/gacm>). México es uno de los pioneros y defensores importantes de la contratación abierta, lo cual constituye un primer paso hacia el cumplimiento de su compromiso con la transparencia y la contratación abierta para el NAICM.

En este esfuerzo, el GACM siguió el estándar de contrataciones abiertas con respecto a los campos de información y el formato en el que deben publicarse. Los usuarios pueden llegar a la información de los contratos directamente en el portal datos.gob.mx o a través del sitio de Internet del GACM. Para avanzar todavía más, el GACM deberá

también simplificar los datos y hacerlos más comprensibles para el ciudadano promedio en forma permanente, a medida que el proyecto evoluciona. De hecho, la transparencia total implica presentar los datos en diferentes formatos adecuados para diferentes partes interesadas. Por ejemplo, pueden presentarse en un formato sencillo, global y simplificado para el ciudadano promedio, y en formatos desglosados con detalles suficientes para análisis técnico, evaluación y participación. La transparencia total también implica brindar acceso a la información sobre planeación e instrumentación del proyecto en forma oportuna y precisa, de manera que las partes interesadas pertinentes puedan analizarla, evaluarla y monitorearla.

Para lograr estos objetivos, el GACM podría enfocar su trabajo en dos niveles. Primero, podría garantizar que toda la información importante sobre contratos, desde las etapas iniciales del proceso de adjudicación hasta la puesta en marcha final, esté disponible en tiempo real, para mantener informadas eficazmente a las partes interesadas y los usuarios de la página web. Con el fin de garantizar la idoneidad y simplificar este proceso, la Oficina de Estrategia Digital de la Presidencia y el GACM podrían finalizar una política clara que rija el proceso de actualización y el alcance de la divulgación. En la actualidad el personal del GACM trabaja en un procedimiento que permitiría actualizar la página web de forma automática, para así evitar procedimientos manuales ineficientes y de uso intensivo de recursos.

Segundo, el GACM y la Oficina de Estrategia Digital de la Presidencia podrían contemplar una visualización más fácil de la evolución del proyecto y los contratos relacionados. La sección sobre los paquetes en el sitio de Internet del GACM contiene información útil y actualizada sobre los procedimientos de contratación del GACM, pero la información podría presentarse en forma más amigable para el usuario para hacerla accesible a una mayor variedad de actores interesados. Por consiguiente, además de toda la información que ya se publica en el portal, el GACM y la Presidencia podrían seleccionar puntos de datos clave que alimentarían a un procedimiento automatizado adicional que permitiría una visualización general y simplificada de todo el proyecto. Si se utilizan indicadores automatizados adecuados, el procedimiento requerido puede ser relativamente sencillo. Este esquema simplificado de visualización podría utilizarse para publicar los avances operativos y presupuestales del proyecto NAICM para permitir a las partes interesadas visualizar su evolución. También podría divulgarse información adicional sobre historia de adjudicación de contratos, modificaciones a los contratos y quejas formales.

El atender las oportunidades de transparencia ya analizadas podría propiciar el establecimiento de una cultura de apertura en torno al proyecto, así como el monitoreo y la supervisión de procedimientos y decisiones por parte de actores pertinentes. Sujeto al acuerdo de la Presidencia de México, el GACM se comprometió a trabajar en herramientas de visualización, a partir de esfuerzos anteriores, como la publicación de 200 contratos en la página web de datos abiertos, una vez que el SIGA esté en operación y permita la gestión automatizada de datos. Según el GACM, el SIGA estaría operando plenamente durante la segunda mitad de 2016.

2.4. Comunicación

Propuesta de acción 2015: Establecer y poner en marcha la estrategia formal de comunicación y difusión del NAICM

En el Estudio de la OCDE de noviembre de 2015 se destacó que una falla común en muchos grandes proyectos es la falta de una estrategia de comunicación coherente y eficaz, vinculada con las necesidades, expectativas e inquietudes de los diferentes grupos de interés implicados en el proyecto. La estrategia de comunicación para el proyecto NAICM ha sufrido un cambio radical desde la publicación del Estudio de la OCDE. Cuando la OCDE llevó a cabo su investigación para el estudio, no había un equipo del GACM a cargo de la comunicación, la cual se gestionaba sobre todo desde la SCT. No se contaba con una estrategia o un programa de comunicación formal, los periodistas no tenían una contraparte en el GACM para facilitar su labor de recopilación de datos y no se utilizaban las redes sociales.

Avances logrados

Durante el último trimestre de 2015, el GACM conformó un equipo para gestionar su comunicación. La formalización de este equipo siguió las regulaciones gubernamentales. El 26 de febrero de 2016, la Dirección General de Normatividad de Comunicación de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) aprobó la solicitud del GACM para desarrollar su propio programa anual de comunicación. El Consejo del GACM también aprobó el programa de comunicación durante su primera sesión ordinaria de 2016. En la actualidad, la SHCP está revisando la solicitud del GACM para obtener un presupuesto destinado a la comunicación. Una vez que este se apruebe, se registrará formalmente el programa de comunicación ante el Sistema de Información de Normatividad de Comunicación de la SEGOB.

Pese a que la Unidad de Comunicación aún se encuentra en proceso de formalización, ya trabaja con seis miembros del personal bajo contrato temporal, incluido su jefe. Entre noviembre y diciembre de 2015, se publicaron 13 comunicados de prensa y se realizó una conferencia de prensa. De enero a septiembre de 2016, se publicaron 27 comunicados de prensa y una nota informativa. Seis de los 19 comunicados se relacionan con las distintas etapas de los procedimientos de licitación, mientras que los otros difunden acciones en materia de mitigación de impacto ambiental, sobre el esquema de financiamiento y respecto a convenios para la capacitación de personal.¹⁴ Además, durante este periodo hubo 4 034 apariciones en medios (incluidos periódicos, revistas, radio, televisión y portales de Internet). En febrero de 2016, el GACM abrió sus cuentas de Twitter (@NvoAeropuertoMx) y Facebook (@NvoAeropuertoMx). A septiembre de 2016, dichas cuentas tenían cerca de 2 285 seguidores y 1 839 Likes, respectivamente. Hasta esa fecha el GACM había colocado 2 410 tweets. El contenido de la cuenta de Facebook registró 200 000 impresiones (es decir, cualquier tipo de visualización en dicha plataforma) y una calificación de 5.0 por persona, con un alcance promedio de 50 000 personas por semana.

En estas redes sociales la publicación más vista fue la fotografía de un águila con una serpiente que fue avistada en los terrenos donde se construye el NAICM (en Twitter: 292 *re tweets* y 375 *Likes*; en Facebook: 110 *Likes* y 34 *Shares*). Asimismo, GACM cuenta con un canal en YouTube (Nuevo Aeropuerto Mx) con 920 suscriptores y 130 000 visualizaciones,

que contiene videos de los fallos de las licitaciones, testimoniales y avances de obras, rescate de flora y fauna, así como material explicativo de distintos procesos constructivos. Cabe destacar que todo este alcance se ha generado sin campañas pagadas.

Del 1 de enero al 30 de septiembre de 2016 GACM emitió 27 comunicados con la siguiente eficiencia terminal. Las licitaciones de las pistas 2 y 3 han sido las mayores generadoras de notas en medios de comunicación. En general, los concursos de obra resultan muy atractivos para la prensa nacional, particularmente para las secciones de economía y finanzas que gustan de especular sobre la participación de grandes constructoras mexicanas y extranjeras. Los concursos de obra que más recursos económicos involucran fueron las que más atención y mayor espacio encontraron en los distintos medios de comunicación nacionales e internacionales. La visita de medios al polígono en el mes de marzo de 2016 fue el evento que ocupó el segundo lugar en la generación de menciones con 115. Las notas positivas aluden sobre todo aspectos económicos como la colocación de bonos, los premios recibidos por el esquema de financiamiento y el desarrollo económico que desencadenará la construcción y posterior operación del aeropuerto.

La existencia de un equipo de comunicación por parte del GACM influyó en gran medida en la calidad y el tono del periodismo de investigación, muy probablemente gracias a la información que este equipo ha proporcionado a los periodistas para realizar su trabajo. Un ejemplo destacable es el informe titulado “Bitácora de Vuelo”, de Denise Maerker, mismo que es el más visitado en su canal de YouTube con 32 379 visualizaciones.¹⁵ Otro informe, “Zona urbana, parque, o ciudad del conocimiento, los proyectos para el AICM”, de Carmen Aristegui, fue facilitado por el GACM al responder a una solicitud de acceso a la información de la periodista.¹⁶ Como ya se mencionó, los periodistas también pudieron visitar la obra de construcción para ilustrar su trabajo; en marzo de 2016, colaboradores de 40 empresas de medios la visitaron. Además, durante el mismo mes, se publicó en la revista de la CMIC un artículo sobre el financiamiento del NAICM.

Además de una Unidad de Comunicación, la cual ha permitido transferir esta función de la SCT al GACM, en febrero de 2016 se estableció el Comité de Comunicación Social del NAICM, en el cual participan la SCT, la Subsecretaría de Transportes, Parsons (el gerente de proyecto), así como las unidades de Comunicación y Transparencia del GACM, y las Direcciones Corporativas de Infraestructura; Planeación, Evaluación y Vinculación, y Administración y Gestión Inmobiliaria. El comité se reunió tres veces durante el primer semestre de 2016 y tiene las siguientes obligaciones:

- Homologar sus mensajes con el programa del NAICM.
- Definir las tareas, el programa y la coordinación de comunicación.
- Desarrollar mensajes para audiencias específicas: programa, industria y público en general.
- Expedir directrices de comunicación a través de redes sociales.
- Compartir información actualizada sobre el NAICM.
- Desarrollar un mapa de “banderas rojas” para la comunicación del GACM (como resultados de auditoría, fluctuación de tasa de cambio y otras).

El GACM desarrolló su Programa de Comunicación y un Manual para situaciones de riesgo, desastres, casos de fuerza mayor y crisis durante la construcción del NAICM. El Programa de Comunicación establece sus objetivos, diferentes audiencias y mensajes de comunicación (para grupos de interés, la industria y el público en general y los medios), actividades (véase el Recuadro 2.5), estrategias como la estrategia digital (es decir, la página web y las redes sociales), así como la función del Comité de Comunicación Social.

Recuadro 2.5. **Actividades contempladas en el Programa de Comunicación**

- Reuniones con diferentes actores:
 - Editoriales, directivos y propietarios de medios de difusión.
 - Agencias y medios de difusión extranjeros.
 - Embajadas de México en el extranjero y representaciones diplomáticas de otros países establecidas en México.
 - Cámaras de comercio y asociaciones profesionales relacionadas con el sector.
- Comunicados de prensa mensuales para informar de temas específicos y de los avances en la construcción.
- Formación de periodistas en los temas siguientes:
 - Etapas y secuencia de la construcción del NAICM.
 - Programa de financiamiento.
 - Conectividad, acceso y movilidad.
- Visitas a las obras por parte de periodistas cada tres meses.
- Elaboración de documentos: dossier de prensa, infografía, cifras, entre otros.
- Conferencias de prensa cada tres meses para informar sobre el avance en la construcción.
- Informes especiales para enfocar las iniciativas de comunicación: participación de los medios nacionales y culturales, medios internacionales y blogs, y comunicación de visitas a las obras de construcción por parte de expertos académicos.

Fuente: Información proporcionada por el GACM.

El Manual para situaciones de riesgo, desastres, casos de fuerza mayor y crisis durante la construcción del NAICM se orienta a anticipar contingencias y las soluciones correspondientes, desarrollar portavoces especializados en gestión de crisis, preparar declaraciones de prensa específicas para cada situación, así como a alinearse con protocolos institucionales, jurídicos, administrativos, ambientales, de protección civil y de salud.

Hay también nuevas señales viales en la periferia de la obra que indican que el NAICM se encuentra en construcción. La Unidad de Comunicación piensa utilizar este tipo de señales para brindar información de interés a los ciudadanos, como la inversión requerida, el número de empleos generado o la magnitud del aeropuerto.

Para todos los fines prácticos, el Director General del GACM desempeña la función de portavoz del proyecto, ya que constantemente participa en entrevistas donde responde preguntas e informa sobre los avances y las principales características del NAICM.

Áreas por mejorar

La organización y el trabajo emprendidos para reforzar la comunicación del proyecto NAICM van por buen camino, aunque pueden tomarse medidas adicionales para garantizar los resultados.

En primer lugar, es importante completar la formalización de la Unidad de Comunicación del GACM. Esto tendrá que ilustrarse en su manual de organización y en la aprobación del presupuesto por parte de la SHCP. Hasta octubre de 2016, la SHCP no ha aprobado líneas presupuestales para las actividades de comunicación del GACM. El asunto adquiere particular relevancia ya que algunas acciones incluidas en el Programa de Comunicación implicarán costos, como el uso de campañas informativas para el público en general y la organización de grupos de enfoque. La falta de un presupuesto ha sido una restricción para poner en práctica algunas de las acciones del Programa de Comunicación. De hecho, hay vacíos de información entre el público en general que podrían atenderse mediante campañas masivas.

Si bien el GACM ha empezado a desarrollar mensajes diseñados para audiencias específicas, esta tarea se beneficiaría de aportaciones de estas audiencias. Es necesario que el GACM comprenda mejor la información que cada audiencia necesita y consideraría útil. Poner en práctica encuestas de opinión y grupos de enfoque serviría para este fin, pero tal vez requiera recursos con los que la Unidad de Comunicación aún no cuenta. Esta investigación podría también enriquecer el contenido de la página web y los canales de redes sociales del GACM, cuyo número de seguidores es aún bajo.

En relación con el párrafo anterior, en el Programa de Comunicación aún tienen que llevarse a cabo varias iniciativas: por ejemplo, comunicados de prensa mensuales, conferencias de prensa y visitas a las obras de construcción cada tres meses. Estas actividades también ayudarían a cerrar brechas de información y responder a la solicitud de actualizaciones periódicas por parte de organizaciones de la sociedad civil. Además, el GACM podría informar permanentemente sobre los avances de las obras de construcción por medio de su página web, como una manera optimizada de atender la solicitud de actualizaciones periódicas.¹⁷

Por último, la OCDE revisó la página web del GACM, el cual se modifica constantemente. La última vez que la OCDE ofreció retroinformación lo hizo con base en el estatus de la página web al 23 de mayo de 2016 en relación con versiones previas de 2015. Se han completado algunos cambios positivos, como la actualización de la información sobre cerca de 200 contratos para alinearla con la proporcionada a través de otras fuentes, como el portal de datos abiertos (*datos.gob.mx*). La OCDE también recomendó incluir en la página web el marco regulatorio para los procesos de contratación pública; los criterios, acuerdos y resoluciones dictados por el INAI y el Comité de Transparencia del GACM, así como reparar algunos vínculos dañados. Las recomendaciones se atendieron. Se publicaron los programas anuales de contratación para 2016, pero, a partir del 29 de septiembre de 2016, ya no se les podía encontrar. El GACM también publicó más información sobre las diferentes fases relativas a los paquetes de contratación, como las bases preliminares de licitación, las bases finales de licitación, la visita a la obra, las juntas de aclaraciones, la recepción de ofertas, la declaración de adjudicación y la firma del contrato. Sin embargo, aún falta información, como los avances de las obras. Dadas las obras que ya se iniciaron, solo unos cuantos

paquetes podrían proporcionar información sobre estos avances, pero no se cuenta con información ni siquiera sobre ellos.

Otras posibles mejoras recomendadas por la OCDE para la página web incluyen hacer más visible la sección *Preguntas Frecuentes* (que ahora se encuentra en la parte inferior de la página), arreglar el motor de búsqueda que no funciona y permitir a las personas o empresas registrarse para recibir boletines o un servicio de alerta por correo electrónico cuando se cuente con nueva información (archivo RSS). Además, considerando el enorme volumen de información proporcionada vía diferentes canales (por ejemplo, CompraNet, la página web del GACM, el Portal de Obligaciones de Transparencia, el Portal de Datos Abiertos, entre otros), el GACM podría proporcionar un manual sobre cómo y dónde encontrar diferentes campos de información.

Las recomendaciones anteriores facilitarán la transformación de la página web del GACM y su interacción con otros canales con el fin de que se conviertan en medios proactivos para comunicarse con el público en general y ofrecer información útil, apoyada por un sistema sólido de gestión de datos.

Propuesta de acción 2015: Establecer e implantar una estrategia de comunicación interna

En el Estudio de la OCDE de noviembre de 2015 se concluyó que había brechas de comunicación dentro del equipo del GACM. Por consiguiente, se recomendó desarrollar una estrategia de comunicación interna y nombrar a una unidad responsable de ella. Para todos los fines prácticos, la Subdirección de Administración es el líder de la comunicación interna, a cargo del desarrollo de una Intranet.

Avances logrados

La Intranet puede en efecto ser la herramienta ideal para superar los cuellos de botella en comunicación y facilitar el intercambio de documentos relativos a temas pertinentes para toda la organización. Incluye los siguientes módulos: directorio, recursos humanos, comités, normateca, direcciones corporativas, comunicación, SIGA, multimedia y el órgano interno de control (OIC). Además, tiene rótulos sobre capacitación, salud y transparencia, así como un espacio para sugerencias organizacionales (por ejemplo, cómo utilizar los servicios de videoconferencia).

Algunas funciones de la Intranet ameritan describirse. Por ejemplo, la normateca es un espacio utilizado en la mayoría de las entidades de la administración pública para consolidar las regulaciones que aplican a sus actividades. De esta manera, los funcionarios públicos disponen de un repositorio de reglas para consultar en caso de duda. Otro buen ejemplo es el espacio para las direcciones corporativas, el OIC, y las Unidades de Comunicación y de Transparencia. En estos espacios, cada área subirá información pertinente que desee transmitir a toda la organización.

Áreas por mejorar

La puesta en marcha de la Intranet es, definitivamente, un paso trascendental en el desarrollo de una estrategia de comunicación interna. Será importante formalizar la función de la Subdirección de Administración como líder de la comunicación interna,

e ilustrarla en el manual de organización modificado. Además, pueden adoptarse otras medidas para facilitar la comunicación interna:

- Desarrollar una plataforma de intercambio de documentos: No se trata de una plataforma para comunicar noticias e información importante a toda la organización, como la Intranet, sino más bien de una para compartir documentos de trabajo (como informes, presentaciones y notas) para que diferentes personas y departamentos puedan trabajar de manera simultánea y aportar retroalimentación. Esto sería útil en particular debido a que el personal del GACM está ubicado en diferentes edificios, algunos lejos de las oficinas centrales.
- Programar y agilizar las reuniones internas: El equipo de la OCDE ha visto que el personal del GACM invierte mucho de su tiempo en reuniones. Si bien estas sirven como un mecanismo para facilitar la comunicación interna, algunas reuniones podrían programarse con una periodicidad fija y el GACM podría desarrollar criterios para convocar reuniones y aumentar lo más posible su eficacia (véase el Recuadro 2.6).

Recuadro 2.6. **Criterios desarrollados por govleaders.org para gestionar reuniones**

Govleaders.org es un sitio desarrollado por y para directivos gubernamentales, el cual reconoce que estos suelen afrontar dificultades mayores relacionadas con restricciones presupuestarias, burocracia, prácticas inflexibles de contratación y despido, y coordinación externa, en comparación con sus homólogos del sector privado.

- Las reuniones pueden resultar impopulares porque consumen tiempo, por lo general de muchas personas. Sin embargo, hay reuniones buenas y reuniones malas. Participar en reuniones pueden constituir un uso excelente del tiempo cuando están bien dirigidas. Por desgracia, también sucede lo opuesto y parece que aquellas que son una pérdida de tiempo y se dirigen con deficiencia son demasiado comunes. El sitio propone seis reglas para la gestión de reuniones que pueden ayudar a que estas sean más productivas y menos frustrantes. Cada una de estas reglas requiere compromiso por parte de todos los participantes.
- Dirija sus reuniones como le gustaría que otros dirigieran las reuniones a las que asiste: Esta es la regla dorada y se basa en el principio de mostrar consideración por el tiempo de los colegas.
- Prepárese y cerciórese de que todos los participantes estén también preparados: Esto implica distribuir la agenda de la reunión y los materiales por tratar (por ejemplo, artículos, versiones preliminares, propuestas) antes de la reunión (el tiempo de anticipación depende del volumen de lectura o preparación por hacer) y asegurarse de que todos los participantes tengan acceso a ellos. Nadie deberá llegar a la reunión sin saber qué se va a discutir y qué deberá lograrse.
- Respete los horarios: Empiece y termine la reunión a tiempo. Si las personas saben que es parte de la cultura organizacional empezar las reuniones a tiempo, harán un esfuerzo extra por llegar a tiempo. La hora en la que la reunión se programa también es importante. Las urgencias son reales en la mayoría de las organizaciones y quizá requieran celebrar reuniones en horarios fuera de lo común, pero las reuniones de rutina deberán programarse en horarios razonablemente convenientes para todos los participantes.
- Respete el tema: El organizador y todos los participantes en la reunión deberán cerciorarse de que los debates respeten el tema y evitar desviaciones.
- No realice reuniones innecesarias: Evalúe la frecuencia necesaria para reuniones rutinarias preguntando cuán productivas serán con una cierta frecuencia y si esta frecuencia puede ser menos demandante, para así equilibrar las necesidades de comunicación y el uso productivo del tiempo.

Recuadro 2.6. **Criterios desarrollados por govleaders.org para gestionar reuniones** (Cont.)

- Cierre las reuniones exponiendo con claridad cuáles serán los siguientes pasos y quién es responsable: Al término de la reunión, el organizador deberá resumir los acuerdos y la persona responsable de darles seguimiento. Si los participantes salen de la reunión sin que haya responsables de emprender las acciones correspondientes a las decisiones tomadas, la reunión habrá sido una pérdida de tiempo.

Fuente: Govleaders.org, <http://govleaders.org/meetings.htm>.

Notas

1. Todas las propuestas de acción corresponden a las recomendaciones contenidas en el Estudio de la OCDE presentado en noviembre de 2015 y los textos que siguen a cada una de ellas describen los avances logrados y las áreas de mejora restantes.
2. Véase <http://www.gob.mx/sct/prensa/nafin-dara-apoyo-financiero-a-proveedores-y-contratistas-del-nuevo-aeropuerto>.
3. La decisión es ajena a las atribuciones del GACM.
4. El Gobierno Federal contrató un estudio con una empresa privada de consultoría para evaluar tres alternativas para el uso de los terrenos que se abandonarán al cerrar el antiguo aeropuerto. Las alternativas son: i) un centro urbano con viviendas para 155 000 personas; ii) un parque metropolitano, y iii) un complejo para investigación. Por su parte, el Gobierno de la Ciudad de México organizó un proceso abierto de consulta con los habitantes de la zona oriente de la capital.
5. El 26 de agosto de 2013, la CONAGUA y Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) suscribieron un acuerdo de cooperación para coordinar acciones y recursos.
6. El Modelado de Información de Construcción (BIM) es un proceso que implica la generación y la gestión de representaciones digitales de características físicas y funcionales de los lugares. Los modelos de información de construcción (BIM) son archivos (a menudo, pero no siempre, en formatos patentados y que contienen datos patentados) que pueden extraerse, intercambiarse o interconectarse para respaldar la toma de decisiones respecto a un edificio u otro activo construido. El software BIM actual es utilizado por personas, empresas y organismos gubernamentales que planean, diseñan, construyen, operan y mantienen diversas infraestructuras físicas como servicios de agua, aguas residuales, electricidad, gas, desechos y comunicaciones, calles, puentes, puertos, túneles, etcétera.
7. LEED es una certificación internacional de diseño y construcción sostenibles. Es otorgado desde 1998 por el Consejo de Construcción Verde de Estados Unidos. Se han certificado cerca de 52 000 proyectos en el mundo, 1 700 de los cuales se encuentran en América Latina y 320 en México.
8. Los Principios de Ecuador constituyen un marco de gestión de riesgos, adoptado por instituciones financieras, para determinar, evaluar y gestionar el riesgo ambiental y social en los proyectos. Más información disponible en www.equator-principles.com.

9. El Observatorio Nacional Ciudadano del NAICM incluye un conjunto de tanques pensantes: el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), CTS Embarq y México Evalúa. Más información disponible en el Estudio de la OCDE de noviembre de 2015.
10. Más información disponible en <http://www.aeropuerto.gob.mx/prensa/documentos/comunicado-no-04-financiamiento-del-naicm-recibe-premio-internacional.pdf>.
11. Los comunicados de prensa de las agencias calificadoras de créditos pueden consultarse en <http://www.aeropuerto.gob.mx/bono-verde.php>.
12. Para fortalecer el Estado de derecho, el 12 de mayo de 2016, en el marco de la Cumbre Anticorrupción, México se convirtió en miembro fundador de la Alianza de Contrataciones 5 (C5) junto con Colombia, Francia, Ucrania y el Reino Unido. Esta alianza es una red de países que buscan implementar con eficacia el Estándar de Datos de Contratación Abierta (OCDS, por sus siglas en inglés) para eliminar la corrupción en los procesos de contratación pública.
13. Estos recursos aplican cuando los ciudadanos no están satisfechos con la respuesta ofrecida por la entidad pública, en este caso el GACM. Los recursos se presentan en el INAI para su revisión.
14. Los comunicados y el video de la conferencia de prensa están disponibles en <http://www.aeropuerto.gob.mx/gacm/sala-de-prensa.php#comunicados>.
15. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=c3y0smu1TAM>.
16. Véase <http://aristeguinoticias.com/0906/mexico/zona-urbana-parque-o-ciudad-del-conocimiento-los-proyectos-para-el-aicm/>.
17. Por ejemplo, *México Evalúa*, un tanque pensante que forma parte del Observatorio Nacional Ciudadano, propuso en un artículo público que el GACM ofreciera un informe de actualización cada tres meses que describa los avances en la construcción.

Capítulo 3

Evolución reciente

En esta sección se abordan los cambios ocurridos en el proyecto NAICM desde la publicación del Estudio de la OCDE en dos importantes dimensiones transversales que resultan absolutamente imprescindibles para la instrumentación exitosa de megaproyectos de infraestructura: la estructura y la ejecución.

El NAICM es una infraestructura actualmente en desarrollo y sujeta a continuos cambios y adaptaciones. Por consiguiente, evaluar la evolución del proyecto en comparación con los elementos ya mencionados es un prerequisite para respaldar una valoración significativa de los avances logrados y la identificación de áreas por mejorar, aumentando al máximo su impacto en su cumplimiento efectivo.

3.1. Cambios en la estructura del GACM

Una estructura organizacional fuerte y sólida, con las capacidades y los recursos adecuados, es un requisito indispensable para desarrollar un proyecto de gran calado, el cual implica un nivel de complejidad mucho mayor que el de los requisitos organizacionales normales. Al mismo tiempo, dos inquietudes son fundamentales para todos los proyectos de infraestructura: el tiempo y el presupuesto, cumplir con los plazos proyectados dentro de los montos de financiamiento presupuestados.

Desde sus inicios el NAICM enfrenta serios problemas de capacidades en lo que respecta a la estructura implantada para emprender la tarea, así como en lo relativo a los recursos humanos, dos dimensiones que se verificaron con claridad al evaluar el proyecto en comparación con otros proyectos recientes, dentro y fuera de la industria.

A raíz de la publicación del estudio de la OCDE, el personal del GACM se reforzó con la incorporación de más empleados, sobre todo mediante contratos temporales, para cubrir necesidades específicas como las concernientes a comunicación, transparencia, asuntos medioambientales y relaciones institucionales. En el Cuadro 3.1 se ilustra la evolución del número de funcionarios por unidad administrativa, con un aumento total de 37% en junio de 2016, en comparación con octubre de 2015.

Cuadro 3.1. **Crecimiento del personal del GACM por unidad administrativa (junio a octubre de 2015)**

Unidad administrativa	Octubre de 2015	Junio de 2016	Cambio en números absolutos	Porcentaje de cambio
	Personal total	Personal total		
Dirección General	3	9	+6	200
Planeación, Evaluación y Vinculación	26	41	+15	58
Infraestructura	94	126	+32	34
Finanzas	26	25	-1	-4
Administración y Gestión Inmobiliaria	51	67	+16	31
Órgano Interno de Control (OIC)	-	6	+6	-
TOTAL	200	274	+74	37

Fuente: Producido por el Secretariado de la OCDE con información proporcionada por el GACM.

En números absolutos, la Dirección Corporativa de Infraestructura es la que más ha crecido, lo cual refleja la mayor intensidad de las actividades de construcción. La segunda es la Dirección de Administración y Gestión Inmobiliaria y, dado que se trata de la que gestiona los procedimientos de licitación, es conveniente reforzarla. El OIC es de reciente creación (octubre de 2015) y, como se explicó en la sección sobre integridad y transparencia, necesita con urgencia recursos adicionales para ocupar suficientes puestos y así lograr un funcionamiento adecuado del sistema de control interno y auditoría, de acuerdo con normas reconocidas en el ámbito internacional.

En su intento por diagnosticar las diferentes funciones y competencias que hay que reforzar y por estimar las necesidades de recursos humanos, el GACM terminará próximamente un plan para la armonización estratégica de los procesos y las responsabilidades con un nuevo modelo operativo. Este incluye la definición y la visión del proyecto NAICM, un programa de planeación dirigido a supervisar permanentemente los avances y, de ser necesario, adoptar medidas preventivas y actualizar el manual de organización y el sistema de control interno.

Recuadro 3.1. **Nuevo modelo operativo del GACM**

El nuevo modelo operativo del GACM, bajo revisión actualmente, se dirige a lograr los siguientes objetivos para diciembre de 2016:

- Identificar a los clientes del GACM y aclarar sus necesidades para poder crear valor.
- Definir la misión (es decir, la razón de ser) y la visión (es decir, las aspiraciones), estableciendo las competencias del personal necesarias para alcanzar los objetivos.
- Establecer un proceso y procedimientos integrales de planeación para vigilar los avances con periodicidad y definir medidas correctivas.
- Desarrollar operaciones por procesos, generar manuales operativos, flujos de trabajo, indicadores de gestión y niveles de servicio para facilitar operaciones controladas y uniformes.
- Garantizar que las estrategias de tecnologías de la información (es decir, hardware, software y comunicación) se alineen con las necesidades operativas y se basen en análisis costo-beneficio.

Recuadro 3.1. **Nuevo modelo operativo del GACM** (Cont.)

- Cerciorarse de que los sistemas concuerden con los procesos para garantizar la seguridad, la integridad y la gestión de la información.
- Reajustar la estructura orgánica del GACM de acuerdo con los procesos y los sistemas: establecer los procedimientos para diseñar estructuras operativas óptimas, congruentes con las cargas de trabajo.
- Actualizar el manual de organización vigente, incluidos los perfiles de trabajo, y garantizar procesos de contratación adecuados.
- Actualizar y comunicar políticas y estándares operativos respecto, por ejemplo, a sistemas de información, seguridad de datos, telecomunicaciones, servicios de apoyo, equipo y comunicación institucional.
- Cerciorarse de la instauración del control interno en procesos, sistemas y funciones clave.

Fuente: Información proporcionada por el GACM.

3.2. Cambios en la ejecución del proyecto

Los procesos, estrategias y ejecución de la contratación pública prevén la selección de los proveedores que ofrezcan los conocimientos y el personal especializados para construir una infraestructura. Por consiguiente, la selección adecuada y oportuna de las empresas es decisiva para el éxito del NAICM. Las estrategias y los procesos de contratación pública influyen directamente en el plazo de conclusión de la infraestructura y en el presupuesto dentro del cual se desarrollará.

Cumplimiento de los plazos definidos

Como sugieren los ejemplos internacionales relacionados con la construcción o ampliación de un aeropuerto, el plazo global del NAICM para completar las actividades de construcción desde las etapas preliminares de los procesos de contratación pública hasta la terminación satisfactoria de las obras es sumamente ambicioso y se aparta de las experiencias de otros países.

Para apoyar el objetivo general de cumplir con un plazo difícil, el GACM diseñó una estrategia de división en paquetes, que consta de 21 paquetes y 53 subpaquetes, lo cual permite avanzar en paralelo en algunas obras. Otro beneficio será la flexibilidad que esta estrategia ofrece de adaptación a entornos cambiantes. Con el apoyo de una fuerte estrategia de gestión de riesgos, la articulación y ordenamiento secuencial de las actividades de construcción podrían de hecho revisarse periódicamente para identificar el curso de acción más favorable. Un proceso de revisión de esta naturaleza no solo puede evaluar la armonización de las metas proyectadas en comparación con el desarrollo del proyecto en general, sino que también ofrece la oportunidad de evaluar los méritos relativos de diferentes modelos de ejecución.

Después de esta evaluación, los procesos de contratación pública se reorganizaron en gran medida y se extendieron a lo largo del tiempo, en principio, sin modificar la fecha de entrega final de octubre de 2020. El plan de contrataciones ahora contiene ocho paquetes principales, e incluye 49 subpaquetes. En tanto que las obras de construcción permanecen sin cambio, el GACM agrupó las actividades de construcción cuando era conveniente para que el proyecto se desarrollara dentro del tiempo contemplado. El

ordenamiento secuencial de los paquetes se reorganizó alrededor de la definición de una ruta crítica que deberá permitir primero completar los componentes esenciales de la infraestructura del aeropuerto (es decir, la terminal y las pistas) y después entregar las instalaciones de apoyo.

Como se señaló en el Estudio de la OCDE, la estrategia de empaquetamiento, independientemente del número de paquetes, también implica riesgos, entre ellos los relacionados con la multiplicación de distintos procesos de contratación pública y la interconexión de diferentes paquetes. De hecho, cualquier retraso experimentado en uno de los paquetes no solo afecta la terminación de la obra correspondiente, sino que también podría influir en la planeación de otros paquetes.

La reorganización de los paquetes se ocupa de los traslapes y los riesgos que implican, ya identificados en el informe. En el plan inicial de contratación pública se contempló que las etapas preparatorias de dos tercios de los paquetes se llevarían a cabo de forma simultánea a por lo menos otro paquete. Esto puso en tela de juicio la sostenibilidad del modelo. El plan actualizado distribuye las etapas preparatorias más equilibradamente a lo largo del calendario de construcción.

Sin embargo, se alarga significativamente la etapa de licitación del proyecto en general. En efecto, en tanto que el plan inicial de contratación pública estimó que el último contrato se adjudicaría en agosto de 2017, el calendario actualizado prevé que esta firma sucederá en junio de 2019. Eso implica que las obras finales se concluirán más cerca de la fecha de apertura pública, con lo que se restringe la etapa de pruebas del aeropuerto, una condición necesaria para su inauguración. Como consecuencia inmediata, la etapa de pruebas, que en un principio se pensó que duraría dos años, se acortará (o se alargará más allá del calendario original), lo cual requerirá coordinación y esfuerzos adicionales para completar el proceso de certificación a su debido tiempo.

Si bien, según el GACM, esta reorganización no pone en riesgo la fecha programada de despegue del primer avión el 20 de octubre de 2020, cualquier otra prórroga para llevar a cabo procesos de contratación pública puede influir en esta fecha límite. Un análisis retrospectivo de los procesos de licitación realizados hasta septiembre de 2016 ayudaría a comprender mejor de qué forma la estrategia de empaquetamiento afectó la planeación inicial. Con base en evidencia recogida de CompraNet,¹ dos paquetes en los que ha habido prórrogas constituyen ejemplos adicionales de las posibles consecuencias y riesgos que podrían afectar el calendario del proyecto.

En noviembre de 2015 el GACM expidió el paquete relacionado con los cimientos de la terminal aérea, cuyo primer subpaquete buscaba identificar a una empresa capaz de hacer pruebas de excavación del suelo de la terminal y de los pilotes. Estas obras preliminares eran necesarias para desarrollar una sólida solución técnica para la construcción de los cimientos de la terminal.

De acuerdo con la documentación de licitación, el arranque de las obras estaba programado para empezar a principios de 2016. Sin embargo, en el proceso de licitación se presentaron cuatro propuestas que no cubrían los requisitos técnicos. Si bien tenían diferentes méritos técnicos, el mecanismo de evaluación cumple-no cumple (criterio binario) contemplado en la licitación forzó al GACM a descartar todas las propuestas pues no cubrían todos los requisitos técnicos, sin importar su relevancia.

Por consiguiente, el 15 de febrero de 2016, el GACM tuvo que cancelar la licitación. Como respuesta a esta inesperada situación, en apego a la Ley de Obras Públicas, el GACM decidió adjudicar directamente el contrato correspondiente a uno de los licitantes desaprobados. Si bien esta selección se realizó dentro del marco legal, no tiene el mismo nivel de transparencia de una licitación pública. Las obras comenzaron con un retraso de cerca de tres meses. A fines de junio de 2016, todavía es viable cumplir con el calendario de construcción; sin embargo, si aún un pequeño porcentaje de los restantes 44 subpaquetes sufriera retrasos similares, se pondría en riesgo el plazo de culminación del proyecto. Asimismo, podría obligar a que en algunos paquetes se recurriera a las adjudicaciones directas como respuestas urgentes a situaciones no planeadas.

Este retraso, además de afectar la terminación de los cimientos de la terminal con un aumento de 140% del plazo necesario para concluir el proceso de licitación, también influyó en los tiempos de expedición del paquete para la construcción de la terminal.

El paquete relativo a las subestaciones eléctricas también sufrió retrasos importantes que afectan el calendario general del proyecto. Expedido el 16 de diciembre de 2015, ya cerca de un mes después de lo planeado, este proceso ha sido sujeto a un número sin precedentes de cuestionamientos por parte de los posibles postores. En total se presentaron 1 400 dudas por escrito, por lo que se organizaron nueve juntas de aclaraciones para que el GACM respondiera a cada una de ellas. Aunque este reiterativo proceso tiene méritos al brindar transparencia y permitir que se respondan todas las preguntas de los posibles proveedores, también retrasó cerca de seis meses la terminación del proceso de licitación. No obstante, los mayores costos operativos del GACM no dieron como resultado una licitación en la que se maximice la competencia (véase más adelante).

Estos dos ejemplos señalan posibles riesgos relacionados con la puesta en marcha de la estrategia de empaquetamiento y su potencial impacto en la ejecución del proyecto. Dichos ejemplos son un apoyo adicional a la recomendación presentada en el informe de desarrollar e instrumentar una estrategia de gestión de riesgos en la contratación, que abarque todos los riesgos relacionados, sobre todo los planteados por deficiencias en el desempeño de los procesos de contratación pública o su inadecuado ordenamiento secuencial. El proyecto aún se encuentra en una etapa en la que pueden tomarse medidas correctivas y de mitigación para afrontar los retos implicados por las obras de gran envergadura (como la terminal y las pistas), sin poner en riesgo la entrega final de la infraestructura.

Desarrollo del proyecto NAICM dentro del presupuesto

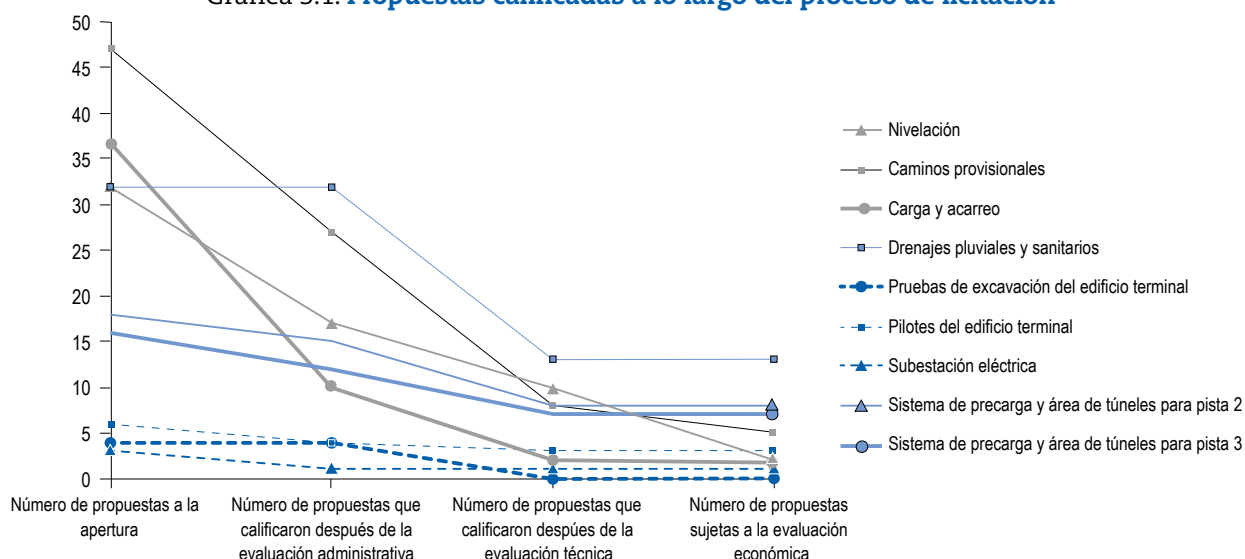
Como se indica en el estudio de noviembre de 2015, se ha estimado que fomentar la competencia en una muestra de 200 proyectos de infraestructura genera un ahorro de 8.2% (Estache e Iimi, 2008). Por consiguiente, la información acerca del nivel de competencia en los procesos de licitación ya realizados podría permitir que se evalúe el desempeño indirecto del proyecto en cuanto al cumplimiento de las restricciones presupuestarias.

En apego a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, los procesos de evaluación de las propuestas recibidas como respuesta a licitaciones siguen un enfoque por etapas. El procedimiento requiere revisiones administrativas, seguidas

por una evaluación de si la propuesta cumple con un nivel mínimo de puntos en los componentes técnicos para calificar para la evaluación de sus componentes financieros.

Como se indica en el informe, este mecanismo de evaluación podría ser útil en particular para analizar las capacidades del mercado y adaptar los procedimientos de contratación futuros si los procesos previos no cubren una cantidad aceptable de propuestas de suficiente calidad. A septiembre de 2016, se han concluido nueve procesos de licitación relacionados con los 21 paquetes, con lo que se aporta la información necesaria para evaluar la eficiencia de la competencia y evidencia indirecta del desempeño del proyecto en cuanto al cumplimiento de las restricciones presupuestarias.

Gráfica 3.1. **Propuestas calificadas a lo largo del proceso de licitación**



Con base en el aprendizaje de las primeras licitaciones, la expedición del paquete para la construcción de las pistas aportó distintos resultados. El subpaquete relacionado con la pista 2 recibió 18 propuestas, muchas presentadas por consorcios de empresas. De las 18 propuestas, tres se descalificaron por razones legales o administrativas y siete no calificaron después de la evaluación técnica; esto significa que el 44% de ellas (ocho propuestas) llegaron a la etapa final de la evaluación económica. De igual manera, para la pista 3, se presentaron 16 propuestas. De ellas, cuatro se descalificaron por razones legales o administrativas, cinco no aprobaron la evaluación técnica y el 43.7% de ellas (siete propuestas) se evaluaron comparativamente tanto en lo relativo a sus componentes técnicos como a los financieros.

Aparte del proceso de licitación para pruebas de excavación y pruebas de pilotes que finalmente acabó en la cancelación del proceso, puede apreciarse que en un inicio las licitaciones incluidas en los primeros dos paquetes y relacionadas con las obras preliminares de construcción, fueron acogidas con gran interés del mercado. No obstante, a lo largo del proceso de licitación el número de licitantes calificados se redujo drásticamente. En promedio, la proporción de propuestas sujetas a evaluación económica, y que por tanto competían entre sí en todos los aspectos de los paquetes,

contra el número total de propuestas recibidas, apenas llega a 15%. A partir de esta experiencia, el GACM desarrolló lineamientos adicionales para ayudar a los licitantes a mitigar el riesgo de altas tasas de descalificación por razones administrativas. Destaca una lista de verificación que se integró a la documentación de licitación estándar para recordar a los licitantes de los diferentes documentos incluidos en los requisitos administrativos.

Las dos últimas licitaciones de las pistas 2 y 3 mostraron una reducción importante de la tasa de descalificación por razones administrativas, al bajar de un promedio de 40% a ligeramente más de 20% de las propuestas descalificadas por no cumplir con requisitos legales o administrativos. Aparte del aumento del número de propuestas sujetas a evaluación técnica, la tasa de propuestas sujetas a una evaluación financiera también se incrementó. Para este fin, vale la pena hacer notar que, a diferencia de las licitaciones anteriores, estas dos se sometieron a competencia internacional en apego a tratados de libre comercio y varias empresas extranjeras tuvieron la oportunidad de aliarse con empresas mexicanas y presentar propuestas conjuntas.

Sin embargo, la licitación concluida más recientemente para el paquete relacionado con la subestación eléctrica, que representa el séptimo paquete más importante en términos financieros, recibió solo tres propuestas, de las cuales dos no cumplieron con los requisitos financieros preliminares, debido a normas internacionales y otros requisitos establecidos por la empresa de suministro de electricidad de México, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), según lo reportado por el GACM. Si bien la evaluación técnica de la propuesta restante fue positiva, lo cual evitó la cancelación del proceso, esto provocó que el contrato se adjudicara directamente a esta empresa sin realizar una evaluación financiera comparativa. Construir una subestación eléctrica puede ser un proceso altamente complejo y especializado, lo cual limita el número de posibles contratistas. Aun así, el resultado de esta licitación dejó al GACM sin propuestas en competencia tanto en términos técnicos como financieros.

Nota

1. CompraNet es el sistema electrónico de compras del gobierno mexicano, disponible en <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html>.

Capítulo 4

La función de la OCDE

La función de la OCDE en su cooperación con la SCT y el GACM es de asesoría. El objetivo de la OCDE es ofrecer asesoría y conocimientos a los encargados de tomar decisiones y transferir buenas prácticas en la gestión de procesos de contratación pública de proyectos de megainfraestructura, sobre todo las relativas a la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. Para ese fin, la OCDE se basa en los conocimientos expertos desarrollados por sus países miembros. A fin de cuentas, es responsabilidad del gobierno mexicano revisar y evaluar procesos de contratación pública o licitaciones específicas, así como tomar decisiones de compra. Por tanto, la función de la OCDE se centra en aportar asesoría basada en evidencias para ayudar a las autoridades nacionales a tomar las mejores decisiones por sí mismas. Queda a criterio de México decidir la mejor manera de poner en práctica las recomendaciones de la OCDE.

En este contexto, la OCDE apoyará el proceso de instrumentación de las recomendaciones contenidas en este informe mediante diversas actividades, que pueden incluir las siguientes:

- Taller sobre la gobernanza de infraestructura (octubre de 2016): En este taller se analizó el marco de gobernanza de proyectos exitosos de infraestructura, como gestión por portafolios y proyectos, temas de coordinación y participación de actores interesados. Pares expertos de los países de la OCDE participaron aportando su experiencia directa en gestión de infraestructura.
- Seminario sobre buenas prácticas de planeación del acceso a aeropuertos (programado para principios de 2017): Aprovechando la presidencia por parte de México del Foro Internacional de Transporte de la OCDE (ITF, por sus siglas en inglés),¹ en este seminario se analizarán buenas prácticas de procesos de planeación de transporte que cubren la evaluación de los efectos en los sistemas de transporte de superficie y patrones de movilidad e integración con la planeación de infraestructura de transporte urbano y regional.
- Actividades de desarrollo de capacidades: La OCDE organizará seminarios y talleres con la participación de pares expertos de sus países miembros para ilustrar buenas prácticas que atiendan problemáticas en la gestión del proyecto NAICM.
- Mesas redondas con actores interesados para comunicar retos y buenas prácticas y facilitar el diálogo: La OCDE podría ayudar al GACM a comunicar las prioridades y las necesidades más urgentes a un grupo de diferentes actores y a facilitar el diálogo con grupos de la sociedad civil.

- Visitas de campo a infraestructuras desarrolladas en países de la OCDE: La OCDE, al trabajar con autoridades de infraestructura y contratación pública de sus países miembros, podría organizar visitas de campo para identificar factores esenciales para el éxito, aprender de otras experiencias y evitar errores comunes en el desarrollo de infraestructura.
- Informes de avances: Como ya se mencionó, la OCDE continuará dando seguimiento a los avances en la aplicación de sus recomendaciones hasta 2018. Se publicarán uno o dos informes de avances anuales en 2017 y 2018.
- Asesoría concreta sobre temas específicos relacionados con gobernanza, contratación pública, integridad y transparencia y comunicación.

Nota

1. El ITF es una plataforma global para formuladores de políticas de transporte y grupos de interés. Su objetivo es ayudar a líderes políticos y al público en general a comprender mejor la función del transporte en el crecimiento económico y de la política de transporte en la atención de las dimensiones sociales y ambientales del desarrollo sostenible.

Anexo 1. Resumen de las acciones y evidencias reportadas, de acuerdo al GACM, para atender cada una de las 100 recomendaciones del Estudio de la OCDE de noviembre de 2015

Gobernanza

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
<p>1. Es necesario reforzar el modelo de gobernanza del proyecto para permitir la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la inclusión oportunas, así como para asignar riesgos con eficacia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM completó un proceso de revisión y evaluación como preparación para la etapa de construcción intensiva. Esto dará paso a la actualización del manual de organización y a un nuevo modelo de operación. • El GACM preparó un inventario de los servicios subcontratados. • A partir del último trimestre de 2015, el GACM emprendió la instrumentación de un sistema Oracle llamado SIGA, el cual registrará y permitirá el monitoreo de contratos, facilitando la comunicación y el intercambio de información entre las direcciones. • El GACM ha involucrado a diferentes entidades que brindan supervisión y monitoreo al proyecto NAICM. • El 6 de mayo de 2016 se estableció la Mesa de Acompañamiento de la SFP para el proceso de licitación del edificio de la terminal aérea.
<p>Delimitar con claridad las responsabilidades entre las direcciones corporativas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM completó un proceso de revisión y evaluación como preparación para la etapa de construcción intensiva. Esto dará paso a la actualización del manual de organización y a un nuevo modelo de operación. • La revisión incluyó un análisis de procesos críticos con delimitación de funciones y responsabilidades para cada dirección del GACM, así como el GP (Parsons). • Los ajustes propuestos incluyen fortalecer al OIC y la creación de un Comité de Riesgos como parte del Consejo del GACM. • Este proceso ha sido acompañado por nuevos mecanismos para reforzar la rendición de cuentas y facilitar la toma de decisiones oportuna (por ejemplo, el Comité Directivo).
<p>Mapear los servicios subcontratados y las consultorías, con medidas para la rendición de cuentas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM preparó un inventario de servicios subcontratados. • A partir del último trimestre de 2015, el GACM emprendió la instrumentación de un sistema Oracle llamado SIGA, el cual registrará y permitirá el monitoreo de contratos, facilitando la comunicación y el intercambio de información entre las direcciones. • El SIGA cumplirá con los requisitos regulatorios establecidos por la SCT, la SHCP y la SFP.
<p>Desarrollar nuevos mecanismos de rendición de cuentas para los servidores públicos del GACM</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM completó un proceso de revisión y evaluación como preparación para la etapa de construcción intensiva. Esto dará paso a la actualización del manual de organización y a un nuevo modelo de operación. • Este proceso ha sido acompañado por nuevos mecanismos para reforzar la rendición de cuentas y facilitar la toma de decisiones oportuna (por ejemplo, el Comité Directivo).
<p>Establecer un mapa de gobernanza del proyecto más amplio</p>	<p>El GACM desarrolló el mapa de gobernanza del proyecto identificando a las principales partes interesadas.</p>

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
Establecer un grupo de monitoreo con ONG, la academia, tanques pensantes, entre otros	<p>Si bien no se ha establecido un grupo de monitoreo formal con diversas partes interesadas, el GACM ha colaborado con diferentes entidades que ofrecen conocimientos y monitoreo al proyecto NAICM:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reuniones con miembros del Observatorio Nacional del NAICM (facilitadas por la OCDE) para debatir agendas de trabajo relacionadas con la transparencia, la contratación pública, la gestión financiera, el acceso al aeropuerto, entre otras. • Grupos de trabajo sobre transparencia con la CMIC y reuniones focalizadas con la CANAERO. • Participación de instituciones académicas y gubernamentales en el CVA. • Organización de cuatro paneles de expertos con la participación de académicos y especialistas en diferentes temas.
Formalizar una alianza con el INAI	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM estableció contacto con el INAI hace varios meses y preparó un acuerdo preliminar que será suscrito por ambas instituciones. • Si bien el acuerdo no se ha firmado, el INAI ya proporcionó capacitación al personal del GACM sobre temas de transparencia y acceso a la información.
Formalizar una alianza con la COFECE	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM estableció contacto con la COFECE durante el mes de julio de 2016 en busca de un acuerdo de cooperación formal. • La COFECE aceptó brindar conocimientos expertos y asesoría ex ante en unas bases piloto de licitación, para cerciorarse de que no se restrinja innecesariamente la competencia y para identificar y evitar la colusión en la contratación pública. • Como primera actividad la COFECE aceptó organizar un taller para empleados del GACM sobre facilitación de la competencia en la contratación pública.
Buscar el establecimiento de un mecanismo de interacción <i>ad hoc</i> con la SFP (es decir, una unidad especial de la SFP)	<ul style="list-style-type: none"> • El 6 de mayo de 2016 se estableció la Mesa de Acompañamiento de la SFP para el proceso de licitación del edificio terminal. • La retroalimentación inicial proporcionada por ambas entidades, el GACM y la SFP, es bastante positiva respecto a los aprendizajes obtenidos y las medidas tomadas para garantizar la buena gestión y la integridad del proceso de contratación.
Desarrollar una estrategia para recompensar el buen desempeño de los proveedores que armonice con la normatividad de contrataciones públicas	<p>Las regulaciones de contratación pública no permiten que haya remuneración económica para premiar el buen desempeño de los proveedores (por ejemplo, terminar las obras antes del plazo, desarrollar innovaciones para cumplir con la materia del contrato, entre otras).</p>
2. Es conveniente revisar el gobierno corporativo para armonizarlo con las buenas prácticas internacionales definidas en las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas.	<ul style="list-style-type: none"> • En febrero de 2016, el GACM contrató a un servicio privado de consultoría para desarrollar un plan de reforma para su gobierno corporativo. • Las versiones preliminares de este plan incorporan aspectos clave sugeridos por las Directrices de la OCDE, como miembros independientes del Consejo, definición de funciones y responsabilidades para los miembros del Consejo, evaluación, una función de auditoría interna y un modelo de gestión para riesgos estratégicos (véase el Recuadro 2.2). • El plan se presentará en la segunda reunión ordinaria de 2016 del Consejo del GACM para fines informativos y después a la Asamblea General de Accionistas para validar las reformas necesarias a los estatutos del GACM.
Considerar elaborar una carta/declaración de expectativas al Consejo del GACM para comunicar las expectativas del gobierno sobre su desempeño	<p>Aún no se ha escrito la carta/declaración.</p>

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
Desarrollar un esquema de coordinación vertical del proyecto NAICM, acorde con las buenas prácticas de gobierno corporativo	<ul style="list-style-type: none"> • En febrero de 2016 el GACM contrató a un servicio privado de consultoría para desarrollar un plan de reforma para su gobierno corporativo. • Las versiones preliminares de dicho plan incorporan aspectos clave sugeridos por las Directrices de la OCDE, como miembros independientes del Consejo, definición de funciones y responsabilidades de los miembros del Consejo, evaluación, una función de auditoría interna y un modelo de gestión de riesgos estratégicos. • El plan se presentará en la segunda reunión ordinaria de 2016 del Consejo del GACM para fines informativos y después a la Asamblea General de Accionistas para validar las reformas necesarias a los estatutos del GACM.
Conformar un comité para nombrar miembros del Consejo del GACM y proponerlos a las autoridades competentes (o algún mecanismo de nombramiento alterno, transparente y basado en méritos)	
Diseñar un programa de capacitación para la entrada de nuevos miembros del Consejo	
Regular la participación de los suplentes en las reuniones del Consejo	
Establecer una función de auditoría interna	
Desarrollar un mecanismo anual de evaluación del Consejo	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM abrió un departamento de relaciones institucionales como parte de su equipo. Su objetivo es establecer y mantener canales de diálogo con diversas partes interesadas del proyecto NAICM, incluidas las instituciones gubernamentales federales y subnacionales. • Este departamento le reporta directamente al Director General del GACM, quien a su vez desarrolla una agenda activa de reuniones y debates con los actores gubernamentales. • Además, hay un Grupo de Coordinación Intersecretarial de alto nivel, el cual ha fijado diferentes objetivos. El Grupo Intersecretarial ya emprendió iniciativas específicas. • Otro mecanismo para la coordinación gubernamental ha sido el Comité de Vigilancia Ambiental (CVA). El CVA incluye la participación de los municipios de Atenco y Nezahualcóyotl, Tezoyuca, Texcoco y Ecatepec, así como las secretarías del Medio Ambiente del Gobierno Federal, el Estado de México y la Ciudad de México, de la CONAGUA, así como de grupos de interés no gubernamentales.
3. Si bien la coordinación entre los actores del gobierno central parece funcionar bien, no necesariamente ocurre lo mismo con otros.	
Formalizar el funcionamiento del grupo de coordinación de alto nivel, incluyendo la participación de la Ciudad de México y el Estado de México	<ul style="list-style-type: none"> • Existe un Grupo de Coordinación Intersecretarial de alto nivel, el cual estableció los siguientes tres objetivos principales: i) mantener la estabilidad social y política del área donde se está construyendo el NAICM, ii) mitigar los efectos creados por el proceso de construcción, y iii) facilitar el desarrollo sistemático del área alrededor de la obra. • El Grupo Intersecretarial ya realizó iniciativas específicas, como el programa de capacitación y empleo en construcción para los habitantes de los municipios de Atenco y Texcoco, el acuerdo con la SEDATU para llevar a cabo estudios de desarrollo urbano y conectividad, el programa de desarrollo agrícola (en coordinación con la SAGARPA) y un diagnóstico de las necesidades de los habitantes de Atenco y Texcoco.
Establecer el Consejo Metropolitano del NAICM, con la participación de los gobiernos estatales, municipales y delegacionales involucrados	

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
<p>4. Se requiere fortalecer las capacidades del GACM y desarrollar un ambiente colaborativo de trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM logró aumentar el número de sus empleados, sobre todo mediante contratos temporales, los cuales se incrementaron en 60%. • El número de puestos para funcionarios públicos no ha aumentado, ya que se requiere la autorización de la SHCP y la SFP. Dadas estas restricciones, el GACM solo ha logrado atraer personal por la vía de contrataciones temporales. • Para poner este tema en perspectiva, destaca que el GACM consiguió mantener su estructura de funcionarios públicos y aumentarla mediante contratos temporales, ya que los recortes presupuestales de 2016 hicieron que la mayoría de las secretarías y entidades gubernamentales redujera su plantilla. Se han anunciado más recortes presupuestales para 2017, por lo que se prevé que habrá dificultades para reforzar las capacidades del GACM.
<p>Diagnosticar las distintas funciones y habilidades que necesitan reforzarse y estimar los requerimientos de recursos humanos sobre esta base, lo cual generará un ajuste de la estructura organizacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM completó una revisión y evaluación para alinear los procesos y responsabilidades con un nuevo modelo operativo, que incluye la visión del proyecto, la planificación estratégica para vigilar permanentemente los avances y establecer medidas preventivas, así como la actualización del manual de organización. • La revisión también incluyó un análisis de procesos críticos con una delimitación de funciones y responsabilidades de cada dirección del GACM, así como el Gerente de Proyecto (GP, Parsons).
<p>Revisar los niveles salariales y la estabilidad laboral para mejorar el entorno de trabajo y evitar altos niveles de estrés y rotación de personal, o ambos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM ha mantenido un diálogo constante con la SHCP, con miras a abrir nuevos puestos para funcionarios públicos y convertir a algunos de los empleados con contrato temporal en empleados de tiempo completo. Sin embargo, las condiciones presupuestales han sido adversas y ha resultado difícil obtener esta aprobación. • Los niveles salariales del GACM son regulados por el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicado el 29 de mayo de 2015. Por tanto, el GACM no puede modificar dichos niveles salariales por su cuenta.
<p>Establecer protocolos y costumbres para celebrar el logro de metas importantes del proyecto</p>	<p>Se estableció una Intranet para comunicar información y logros importantes al personal del GACM.</p>
<p>5. Un diálogo continuo y abierto con los interesados, invitándolos a participar en la planeación, la toma de decisiones y la vigilancia, es una característica clave para el éxito de los megaproyectos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM abrió canales de comunicación con diferentes grupos de partes interesadas; por ejemplo, organizó reuniones focalizadas con la CMIC y la CANAERO y, en el primer caso, se conformó un grupo de trabajo GACM-CMIC. • De igual forma, el GACM conformó un grupo de trabajo con el Observatorio del NAICM (facilitado por la OCDE), con la intención de llegar a un acuerdo sobre una agenda orientada a fomentar la transparencia y las buenas prácticas de contratación pública e información financiera, entre otros aspectos. • Respecto a la participación de los actores interesados en la vigilancia del proyecto, esto se ha logrado sobre todo por medio de testigos sociales. El GACM fijó un umbral de 100 millones de pesos, más bajo que el exigido por ley (300 millones de pesos), para que se requiera la participación de un testigo social. Por ejemplo, la Academia de Ingeniería y el Instituto Mexicano de Auditoría Técnica han desempeñado la función de testigos sociales. También se ha contado con la participación de notarios públicos en las juntas de adjudicación para dar fe de la legalidad de los procedimientos.
<p>Desarrollar una estrategia para involucrar a los interesados en la planeación y la toma de decisiones, incluyendo mecanismos como audiencias públicas, reuniones focalizadas, listas de correo, materiales informativos, comunicación con los medios y repositorios de información</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM abrió canales de comunicación con diferentes grupos de actores interesados; por ejemplo, realizó reuniones focalizadas con la CMIC y la CANAERO. • La Unidad de Comunicaciones del GACM está desarrollando carpetas de información y organizó una visita de periodistas a la obra el 23 de marzo de 2016.

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
Desarrollar estrategias para comprometer a los actores en la vigilancia del proyecto, incluyendo la gestión de información pública e inconformidades, convenios de monitoreo por terceros, testigos sociales, monitores comunitarios y contratos sociales	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM estableció un grupo de trabajo con el Observatorio del NAICM (facilitado por la OCDE), con la intención de llegar a un acuerdo sobre una agenda orientada a fomentar la transparencia y las buenas prácticas de contratación pública e información financiera, entre otros aspectos. • Respecto a la participación de los actores interesados en la vigilancia del proyecto, esto se ha logrado sobre todo por medio de testigos sociales.
6. Conviene emprender revisiones periódicas de las finanzas y las contrataciones públicas para responder a condiciones cambiantes	<ul style="list-style-type: none"> • El Estudio de la OCDE informó que el GACM desarrolló escenarios y estrategias alternos para atender los posibles (y probables) recortes presupuestales y recomendó continuar emprendiendo estas medidas preventivas. • La Dirección Corporativa de Finanzas es responsable, entre otras cosas, de identificar, analizar y sugerir mecanismos para obtener el financiamiento necesario para la construcción del NAICM, considerando que podrían requerirse recursos adicionales a los presupuestados, así como las condiciones existentes en mercados nacionales e internacionales. • Por el contrario, los estudios de contratación pública no se han dirigido a evaluar el logro de objetivos secundarios de política pública.
Establecer una metodología para el análisis e indicadores clave de desempeño (ICD) para evaluar el logro de objetivos de política pública secundarios por medio de las contrataciones públicas	Durante el último trimestre de 2015, se realizó una evaluación de los primeros procedimientos de licitación, la cual generó el documento llamado “Lecciones aprendidas” que, a su vez, ilustró los ajustes a las bases de licitación y procedimientos de contratación pública. Sin embargo, este documento no da seguimiento o evalúa los indicadores de desempeño clave relacionados con los objetivos secundarios de política pública, como facilitar la participación de PYMEs o propiciar la innovación mediante la contratación pública.
Actualizar los análisis financieros y los escenarios alternativos de financiamiento del proyecto	La Dirección Corporativa de Finanzas del GACM continúa llevando a cabo simulaciones y anticipando escenarios para garantizar la disponibilidad de financiamiento y mantener en operación el proceso de construcción. Como resultado, en marzo de 2016 el proyecto NAICM fue reconocido como el “Negocio Aeroportuario Latinoamericano del Año” por IJGlobal (<i>Infrastructure Journal Global</i>).

Contratación pública

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
1. El GACM podría promover la participación directa, transparente y eficaz de los interesados para asegurar un enfoque coordinado del proyecto, por medio de la coordinación de los conocimientos expertos en materia de contrataciones públicas en el proceso de toma de decisiones.	<ul style="list-style-type: none"> • En la actualidad, las diferentes áreas del GACM que participan en los procesos de contratación pública cuentan con el apoyo de expertos. • El GACM propició la participación de ciudadanos en el proceso de contratación pública y mejoró la transparencia de las licitaciones al crear, en conjunto con la SFP, la Mesa de Acompañamiento, aumentando su campo de acción para incluir la participación de testigos sociales y notarios públicos, así como transmisiones en vivo de los eventos de adjudicación de contratos (actos de fallo).
Mapear la participación de las distintas partes interesadas en el proceso de contrataciones públicas	<p>El GACM mapeó la participación de las distintas partes interesadas en el proceso de contrataciones públicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • GACM • Asesores • Autoridades • Académicos • Organizaciones de la sociedad civil.

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
Crear un Comité Directivo orientado al proyecto que aglutine los distintos conocimientos expertos	<ul style="list-style-type: none"> • El contrato de GP con Parsons contempla una reunión semanal de un comité directivo para dar seguimiento a la ejecución general del proyecto. • A partir de noviembre de 2015, el GACM celebró contratos de servicio en cuatro áreas claves: (i) Geotécnica y cimentación; (ii) Terremotos; (iii) Protección civil e incendios y (iv) Obras hidráulicas.
Definir los logros decisivos para cada paquete de compra pública con el fin de asegurar su evaluación por el Comité Directivo	Durante el último trimestre de 2015, el GACM realizó una evaluación de las primeras licitaciones para elaborar el documento llamado “Lecciones aprendidas”, que destacaba los temas principales, los cuales se tomaron en cuenta para ajustar los documentos de licitación y los procedimientos de adjudicación.
Desarrollar mecanismos de seguimiento a las decisiones tomadas por el Comité Directivo	Al principio de las reuniones del Comité Directivo se utiliza un mecanismo de seguimiento de los asuntos en marcha y pendientes.
2. Al diseñar criterios apropiados para la adjudicación de contratos y marcos adecuados proporcionales a las necesidades, el GACM podría facilitar el acceso a competidores de todos los tamaños a oportunidades de contrataciones públicas y ayudar a identificar las propuestas que ofrecen la mejor relación calidad-precio.	En todos los procedimientos de contratación pública el GACM acata la LAASSP y la LOPSRM, así como los lineamientos para la solicitud de los criterios de evaluación por puntos y porcentajes, en los cuales hay reglas específicas para las PYMEs licitantes.
Identificar criterios importantes de evaluación y ponderaciones comunes a todos los paquetes	<ul style="list-style-type: none"> • En todos los procedimientos de contratación pública emprendidos, el GACM acata la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), así como los lineamientos para la solicitud de los criterios de evaluación por puntos y porcentajes emitidos por la SFP. • El GACM tiene subcomités para revisar los documentos de licitación, incluidos los criterios de evaluación, antes de su publicación en CompraNet, con la participación de todas las áreas competentes del GACM, asesores externos y el OIC.
Identificar criterios detallados de evaluación y ponderaciones diseñadas específicamente para cada paquete	<ul style="list-style-type: none"> • La Dirección de Infraestructura establece las ponderaciones específicas para los criterios de evaluación de cada uno de los 21 paquetes, siguiendo la LOPSRM y los lineamientos ya mencionados. • Los subcomités encargados de revisar los documentos de licitación abordan este asunto.
Desarrollar marcos de respuesta estandarizados para los participantes en licitaciones	El GACM desarrolló formatos estandarizados y los puso a disposición de los licitantes como anexos a los documentos de licitación.
Definir fórmulas para calificar las propuestas recibidas	Sin comentario.
Identificar a los actores responsables de la evaluación de las propuestas recibidas	El manual de organización del GACM define la función de la Subdirección de Contratación Pública, la cual es responsable de esta tarea.
3. Un sólido diseño de los contratos, que incluya mecanismos de renegociación y gestión de contratos posteriores a la implementación, permitiría al GACM impulsar la eficiencia a lo largo de todo el ciclo de contrataciones públicas.	A partir de septiembre de 2015, el GACM desarrolló diferentes modelos de contratos para diferentes tipos de contratación, de acuerdo con el marco legal vigente.
Asegurarse de obtener los conocimientos expertos requeridos para elaborar contratos adaptados a la naturaleza del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • Los modelos de contrato desarrollados por el GACM se hicieron con el apoyo de asesores jurídicos y administrativos, para así garantizar el cumplimiento de las normas vigentes. • Estos modelos se sujetan a mejoras basadas en la experiencia obtenida en las licitaciones anteriores.

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
Diseñar borradores de contratos adaptados a la secuencia de los paquetes	<ul style="list-style-type: none"> • Los modelos de contrato desarrollados por el GACM se hicieron con el apoyo de asesores jurídicos y administrativos, para así garantizar el cumplimiento de las normas vigentes. • Estos modelos se sujetan a mejoras basadas en la experiencia obtenida en las licitaciones anteriores.
Incluir en los contratos los factores clave de acuerdos de niveles de servicios (SLA, por sus siglas en inglés) que contribuyen a la terminación exitosa de las obras	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario evaluar los SLA junto con las áreas técnicas contrato por contrato, tomando en cuenta sus características específicas. • En la actualidad, los contratos adjudicados por el GACM ya incluyen SLA, como se define en los términos de referencia y los programas de ejecución.
Incluir mecanismos de renegociación de contratos	En general, la LAASSP y la LOPSRM no permiten la renegociación de contratos, excepto en lo referente a la duración y el monto, casos en los cuales se requiere un convenio modificatorio.
Evaluar periódicamente el desempeño de los proveedores contra las disposiciones contractuales	<ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo con la ley, los supervisores de contratos del GACM son responsables de verificar el desempeño de los contratos de los proveedores y documentarlo en un diario electrónico obligatorio. • Los supervisores del contrato envían informes semanales a la Dirección de Infraestructura.
4. El GACM podría implementar estrategias de contratación pública enfocadas en facilitar el acceso y realzar el atractivo de las operaciones de contratación pública, mientras persigue otros objetivos de política pública.	<ul style="list-style-type: none"> • La experiencia obtenida por el GP en varios aeropuertos, como el de Seattle, Washington, o el de Abu Dabi, recomienda la división de este tipo de megaproyectos en paquetes de contratación pública, para atraer a más competidores y diversificar la base de proveedores. • Este modelo produce importantes ahorros en tiempo y costo y optimización de recursos. El NAICM considera 21 paquetes organizados en tres etapas principales, siguiendo la secuencia de construcción: (i) obras preliminares; (ii) obras principales de infraestructura y (iii) obras para iniciar la operación.
Mapear las barreras de entrada a la competencia y efectuar un análisis costo-beneficio de ellos	<ul style="list-style-type: none"> • Las licitaciones públicas ejecutadas por el GACM no limitan la competencia, aunque, debido a las características técnicas, es necesario fijar los requisitos para garantizar la ejecución correcta del objetivo por parte de los contratistas. • Antes de expedir los documentos de licitación, se realizó un estudio de mercado, con el propósito de garantizar que hubiera por lo menos cinco proveedores. • Uno de los temas de las reuniones del GACM y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) fue el de los obstáculos administrativos afrontados por los participantes en las licitaciones (posibles licitantes) y por qué se rechazaban sus ofertas. Como resultado, se crearon formatos para presentar las propuestas de licitación. • Los funcionarios del GACM asistieron a cursos de capacitación sobre la manera de utilizar CompraNet, impartidos por la SFP.
Evaluar la posibilidad de eliminar las barreras de entrada a la competencia en las contrataciones públicas	Las licitaciones públicas ejecutadas por el GACM no limitan la competencia, aunque, debido a sus características técnicas, es necesario fijar los requisitos para garantizar la ejecución correcta del objetivo por parte de los contratistas.
Incorporar en la estrategia de cada paquete criterios positivos de evaluación para objetivos específicos de política pública, en vez de requisitos administrativos de calificación	<ul style="list-style-type: none"> • En todos los procedimientos de contratación pública emprendidos, el GACM acata la LAASSP y la LOPSRM, así como los lineamientos para la solicitud de los criterios de evaluación por puntos y porcentajes emitidos por la SFP. • El GACM tiene subcomités para revisar los documentos de licitación, incluidos los criterios de evaluación, antes de su publicación en CompraNet, para garantizar que respeten la ley y las regulaciones.
Reducir los costos de transacción para los licitantes y el GACM, cuando sea posible y deseable, al agrupar distintos paquetes	Al principio del proyecto la estrategia de empaquetamiento dividió las principales obras en 21 paquetes. Para reducir los costos y el tiempo de ejecución, se decidió agrupar en una licitación las obras de cimentación de la terminal y la torre de control.

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
Incluir en los paquetes actividades recurrentes de seguimiento para obras que requieren mantenimiento continuo, con el fin de incrementar el atractivo de las operaciones de contratación pública	En la etapa actual de desarrollo del proyecto no hay contrato que requiera la incorporación de servicios adicionales, como mantenimiento.
5. El GACM podría participar en diálogos transparentes y periódicos con proveedores, asociaciones empresariales y expertos para determinar el proceso de contratación pública más eficiente, su apertura, y diseñar especificaciones técnicas efectivas y criterios apropiados para su adjudicación.	<ul style="list-style-type: none"> • En febrero de 2016, el GACM creó un comité conjunto con la CMIC, con el objetivo de atender y tomar en consideración las principales inquietudes de los contratistas. • La Dirección de Planeación, Evaluación y Vinculación mantiene un contacto continuo con las partes interesadas, para mejorar el diseño y la puesta en marcha del proyecto. • El 6 de mayo de 2016 el GACM y la SFP pusieron en funcionamiento una Mesa de Acompañamiento para que la SFP apoye al GACM en la licitación para el edificio de la terminal aérea.
Desarrollar una estrategia para involucrar a proveedores, asociaciones empresariales y expertos en los procesos de contratación pública	<ul style="list-style-type: none"> • El 6 de mayo de 2016 el GACM y la SFP pusieron en funcionamiento una Mesa de Acompañamiento para que la SFP apoye al GACM en la licitación para el edificio de la terminal aérea. • En febrero de 2016 el GACM creó un comité mixto con la CMIC, con el objetivo de atender y tomar en cuenta, siempre que sea posible, las principales inquietudes de los contratistas participantes en el proyecto.
Definir la estructura de los diálogos con las comunidades empresarial y de expertos, incluyendo la participación de testigos sociales	<ul style="list-style-type: none"> • En febrero de 2016 el GACM creó un comité mixto con la CMIC, con el objetivo de atender y tomar en cuenta, siempre que sea posible, las principales inquietudes de los contratistas participantes en el proyecto. • La SFP ha asignado a diferentes testigos sociales para participar en procesos de contratación pública. Asimismo, el GACM permitió la presencia de notarios públicos y la transmisión en vivo durante los actos de fallo. • El GACM bajó el umbral para la participación de testigos sociales en los procesos de contratación de 300 millones de pesos (requeridos por ley) a 100 millones de pesos.
Comunicar esta estrategia de manera amplia a las comunidades empresarial y de expertos	<ul style="list-style-type: none"> • En febrero de 2016 el GACM creó un comité mixto con la CMIC, con el objetivo de atender y tomar en cuenta, siempre que sea posible, las principales inquietudes de los contratistas participantes en el proyecto. • El GACM llevó a cabo varias juntas con los actores interesados del NAICM.
Anunciar y celebrar sesiones informativas para evaluar las capacidades del mercado antes de finalizar la estrategia de cada paquete y su documentación	De conformidad con la LAASSP y la LOPSRM, la manera de evaluar las capacidades del mercado es mediante los estudios de mercado, los cuales son realizados por el departamento de compras respectivo y por la Subdirección de Contratación, antes de iniciar el proceso de licitación.
Incluir la retroalimentación recibida para cada estrategia de un paquete y su documentación	<ul style="list-style-type: none"> • En los casos estipulados en la ley, el GACM publica en CompraNet los documentos de licitación proyectados, con el fin de recibir retroalimentación. • Además, el GACM publica un documento con el resultado de este proceso de consulta, informando si los comentarios se recibieron e incorporaron. • A partir de abril de 2016, el GACM aplicó una encuesta a proveedores respecto a la transparencia de los procesos de contratación pública del NAICM.
6. El GACM podría considerar todos los medios posibles para promover la participación de las PyME en el proyecto NAICM	El GACM fomenta la participación de las PyMEs al asignar criterios de calificación adicionales específicos a los contratistas que se comprometan a subcontratar a PyMEs.
Desarrollar una estrategia para involucrar a las PyME en los procesos de contratación pública	El GACM firmó un acuerdo de colaboración con Nacional Financiera, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo (NAFIN), para facilitar la participación de PyMEs en la construcción del NAICM mediante las siguientes modalidades de apoyo: (i) financiamiento; (ii) programas de cadenas productivas y (iii) desarrollo de capacidades.

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
Definir las ponderaciones apropiadas para las propuestas que se comprometen a subcontratar parte de las obras a PyME, conforme a la naturaleza de las obras realizadas y las capacidades del mercado	De acuerdo con la LAASSP y la LOPSRM, así como los lineamientos de aplicación de los criterios de evaluación por puntos y porcentajes emitidos por la SFP, el GACM asigna criterios adicionales de calificación a los contratistas que se comprometen a subcontratar a PyMEs.
Fomentar la creación de consorcios de PyME para los paquetes en los que los recursos requeridos son proporcionales a las capacidades de las PyME	<ul style="list-style-type: none"> • Los procedimientos de licitación del GACM permiten la presentación de propuestas conjuntas, de conformidad con la LAASSP y la LOPSRM. • El GACM firmó un acuerdo de colaboración con Nacional Financiera, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo (NAFIN), para facilitar la participación de PyMEs en la construcción del NAICM mediante las siguientes modalidades de apoyo: (i) financiamiento; (ii) programas de cadenas productivas y (iii) desarrollo de capacidades.
7. El GACM podría poner en marcha estrategias de gestión de riesgos, permitiendo la identificación de amenazas y medidas de mitigación	<ul style="list-style-type: none"> • En mayo de 2016, el GACM, con la participación de Parsons, el GP, estableció el Comité de Riesgos, con el objetivo de atender y monitorear los posibles riesgos identificados en el desarrollo del proyecto. • El GACM, con el apoyo de un consultor externo, inició el proceso de mapeo de riesgos de corrupción para los procedimientos de contratación pública.
Establecer un registro formal de riesgos para los procesos de contratación pública y definir las respectivas funciones y responsabilidades dentro del GACM	<ul style="list-style-type: none"> • En marzo de 2016 se presentó al Comité de Ética el Código de Conducta, para su aprobación. • El 27 de mayo de 2016 se realizó una teleconferencia con la OCDE para avanzar en el desarrollo del mapeo de riesgos.
Mapear todos los riesgos potenciales que afectan los procesos de contratación pública	<ul style="list-style-type: none"> • Del 16 al 17 de mayo de 2016 se efectuó el taller de la OCDE sobre mapeo de riesgos de corrupción, con la participación de la ASF, la SFP, el GACM y el OIC. • El 27 de mayo de 2016 se realizó una teleconferencia con la OCDE para avanzar en el desarrollo del mapeo de riesgos. • El GACM ha puesto en marcha medidas preventivas relativas a los riesgos ya identificados, como la participación de testigos sociales, las declaraciones de integridad para consultores externos, las declaraciones de conflicto de interés para funcionarios públicos y la videograbación de los actos de fallo.
Evaluar su gravedad, probabilidad y consecuencias	Véase el inciso anterior.
Identificar las medidas de mitigación respectivas que se han implementado o podrían implementarse	Véase el inciso anterior.
Revisar periódicamente la existencia y la calificación de riesgos y la eficacia de las medidas de mitigación	Véase el inciso anterior.

Integridad y transparencia

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
1. El GACM podría promover una cultura de integridad al:	
Incrementar la conciencia de los riesgos de corrupción entre su personal, particularmente entre los participantes en los procesos de contratación pública	<ul style="list-style-type: none"> • Los servidores públicos involucrados en procedimientos de contratación pública llenan y firman una Declaración de Integridad y Ausencia de Conflictos de Interés. • Del 16 al 17 de mayo de 2016 el GACM y la OCDE organizaron un taller sobre mapeo de riesgos de corrupción.

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
<p>Modificar su código de conducta, tomando en cuenta que deberá: i) describir al personal del GACM y sus socios lo que se espera de ellos en cuanto a conducta; ii) contribuir a reforzar la integridad en la cultura organizacional por medio del establecimiento de nuevas normas y iii) proporcionar un marco disciplinario para penalizar la conducta que se desvíe de las normas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Código de Conducta se modificó a principios de 2016 de conformidad con los lineamientos de la SFP y después de una consulta con el OIC y con los representantes de otras áreas del GACM. • La versión modificada del Código de Conducta de marzo de 2016 también contiene las conductas deseadas. • El Código de Conducta será firmado por los funcionarios públicos. • También se requiere que las empresas privadas respondan para comprometerse con la política anticorrupción, de integridad y conflictos de interés del GACM. • Se ofrece a todos los nuevos funcionarios un módulo de capacitación en el Código de Conducta.
<p>Desarrollar estándares específicos para los funcionarios de contrataciones, por ejemplo mediante un código de conducta para los funcionarios de compras públicas del GACM</p>	<p>Protocolo de Actuación en Materia de Contrataciones Públicas de la SFP de agosto de 2015.</p>
<p>Asegurar que el código de conducta sea conocido y crear un código de conducta aplicable para todos los participantes en el proceso de compras públicas, incluyendo consultores, personal subcontratado y subcontratistas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los contratistas tienen que declarar que cumplirán con los principios anticorrupción, de integridad y conflicto de interés del GACM. • La nueva versión del Código de Conducta se compartió también con subcontratistas, quienes tienen que firmar la declaración indicando que la conocen y comprenden su contenido.
<p>Proporcionar capacitación en materia de integridad, ética y herramientas para combatir la corrupción a los funcionarios de contrataciones públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM participó en cursos de capacitación sobre CompraNet organizados por la SFP. • Los días 16 a 17 de mayo de 2016 el GACM y la OCDE organizaron un taller sobre mapeo de riesgos de corrupción.
<p>Incrementar la visibilidad del Comité de Ética y darlo más a conocer para mejorar la divulgación y la aplicación del código de conducta, así como la adaptación posterior de las normas a los nuevos riesgos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM planea compartir todo el trabajo del Comité de Ética en la Intranet del Grupo. Después nombrará a una persona que concientice y reciba sugerencias. • Durante la siguiente sesión se nombrará entre los integrantes del Comité de Ética a una persona de contacto para el personal. • El Comité de Ética del GACM fue calificado como “excelente” por la SFP.
<p>Desarrollar una política integral sobre conflicto de intereses, incluyendo el desarrollo de un Marco de Gestión de Contrataciones Públicas que enumere las situaciones que se considerarían un conflicto de interés y que proporcione guía sobre los pasos a seguir</p>	<p>El Código de Conducta establece un procedimiento a seguir cuando surge un conflicto de interés, por ejemplo, notificar al OIC y al área jurídica de la entidad, así como al gerente correspondiente.</p>
<p>Verificar cualquier posible conflicto de interés antes de que comience el proceso de contratación pública y asegurar que los licitantes puedan divulgar cualquier posible conflicto de interés que pudieran tener con la organización contratante o con los demás participantes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Antes del inicio de un procedimiento de contratación pública, cada funcionario público llenará un formato de declaración de Conflicto de Interés. • Las empresas que participan en las licitaciones también deberán firmar declaraciones de conflicto de interés, así como llenar declaraciones anticorrupción.
<p>Evaluar la posibilidad de discutir con los funcionarios públicos los canales que proporcionarían confianza para denunciar conductas irregulares</p>	<p>El GACM estableció formatos más sencillos y amigables para el usuario para presentar una queja o una denuncia, tanto a través de la página web de la SFP como del GACM.</p>
<p>Implementar capacitación y educación sobre el concepto de integridad y el propósito de la denuncia para alentar el uso correcto de mecanismos de denuncia y prevenir su empleo inadecuado</p>	<p>El OIC y la Unidad de Ética de la SFP gestionarán la capacitación.</p>
<p>Establecer contacto con grupos de proveedores para explorar maneras de alentarlos a desarrollar sus propios estándares y programas para promover la integridad en su relación con el GACM</p>	<p>El GACM celebra reuniones con la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) y se firmó un acuerdo de cooperación entre ambas entidades.</p>

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
<p>2. El OIC del GACM:</p> <p>El OIC podría asegurarse de no solo desempeñar una función de control, sino también de servir como un órgano asesor para la administración y las unidades de compras del GACM, con el fin de lograr mayor efectividad y eficiencia en el proceso de contrataciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo Directivo del GACM autorizó al Director General a reforzar al OIC: hay 24 puestos para funcionarios del OIC, pero falta la autorización de las plazas por parte de SHCP y SFP. • El OIC puede participar en todas las etapas de la contratación pública. La Subdirección de Contrataciones mantiene contacto constante con el OIC y solicita su asesoría cuando es necesario. • El GACM recibe asesoría de la SFP por medio de la Mesa de Acompañamiento para la licitación del edificio de la terminal aérea.
<p>Las unidades de compras del GACM y el OIC podrían trabajar estrechamente con el comité de control interno del GACM y la Mesa de Acompañamiento de la SFP para asegurar procedimientos de contrataciones eficientes y transparentes</p>	<p>El 6 de mayo de 2016 el GACM puso en funcionamiento una Mesa de Acompañamiento para que la SFP apoye al grupo en relación con una licitación.</p>
<p>El OIC del GACM y la SFP podrían trabajar juntos para desarrollar un formato para quejas en la página de Internet del GACM y así permitir a proveedores y ciudadanos presentar sus quejas en línea</p>	<p>El GACM simplificó la presentación de quejas a través de Internet. Pueden presentarse en las páginas de la SFP o del GACM.</p>
<p>3. El GACM podría evitar los riesgos a la integridad durante el proceso de contrataciones públicas al:</p>	
<p>Desarrollar un mapa del riesgo de corrupción de la organización y sus procesos para identificar los puestos de los funcionarios públicos que son particularmente vulnerables, las actividades en el ciclo de contrataciones públicas en que se pueden presentar los riesgos y los proyectos específicos en riesgo</p>	<p>Los días 16 al 17 de mayo de 2016 el GACM y la OCDE organizaron un taller sobre el mapeo de riesgos de corrupción.</p>
<p>Desarrollar un plan de integridad para facilitar la aplicación de estrategias de mitigación después de mapear los riesgos específicos de corrupción y así asegurar que todas las partes involucradas en el proceso estén conscientes de los riesgos a la integridad existentes y los mecanismos de mitigación, así como sus propias responsabilidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El 27 de mayo de 2016 el GACM sostuvo una teleconferencia con la OCDE, en la que se comunicó que el servicio de consultoría contratado está elaborando un mapa de riesgos para los procesos de contratación pública. • Los participantes en la etapa de contratación cuentan con el apoyo de personal técnico (arquitecto, ingeniero). • Los servidores públicos del GACM que participan en la contratación pública deben llenar y firmar la declaración de integridad y declarar que no tienen conflictos de interés.
<p>Seguir involucrando a los expertos de la sociedad civil por medio de la inclusión de testigos sociales en procedimientos clave de contratación pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diferentes testigos sociales que han sido nombrados por la SFP participan en procesos de contratación pública. También se cuenta con la presencia de notarios públicos y la transmisión en vivo de los actos de fallo. • El GACM bajó el umbral para la participación de testigos sociales en los procesos de contratación de 300 millones de pesos a 100 millones de pesos.
<p>En sus manuales de compras, reducir los umbrales para el uso obligatorio del testigo social para las licitaciones de obras públicas, bienes y servicios; así como incluir en dichos manuales otras condiciones en las que se debe invitar a un testigo social</p>	<p>El GACM bajó el umbral para la participación de testigos sociales en los procesos de contratación de 300 millones de pesos a 100 millones de pesos.</p>

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
Desarrollar documentos estandarizados de licitación para las propuestas técnicas y económicas, la declaración de integridad y un formulario de revelación de compromisos actuales y de situación financiera	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM utiliza un modelo para diferentes contratos y diversos formatos para la presentación de propuestas por parte de los licitantes. • Asimismo, el GACM trabaja en la elaboración de formatos para bases de licitación, con el objeto de facilitar la contratación pública.
Implementar el sistema de doble sobre para asegurar que las decisiones de contratación pública se tomen conforme a criterios establecidos	<ul style="list-style-type: none"> • De conformidad con la LOPSRM, al presentar y abrir las propuestas es necesario abrir las propuestas técnicas y económicas, por lo que no sería posible poner en marcha el sistema de doble sobre propuesto por la OCDE. • La apertura de las propuestas se realiza en presencia de los participantes, los testigos sociales y el OIC.
Implementar el principio de los “cuatro ojos” para limitar la discrecionalidad de los servidores públicos y asegurar un nivel adecuado de deliberación, previniendo sospechas sobre los funcionarios	<ul style="list-style-type: none"> • En los procedimientos de contratación pública organizados por el GACM se cuenta con la participación de diferentes servidores públicos en todas las etapas. Nunca toma las decisiones un único funcionario. • La evaluación de propuestas técnicas es realizada por el área respectiva, en tanto que la evaluación de las propuestas económicas corresponde a la Subdirección de Contrataciones.
Explorar la posibilidad de designar un monitor de integridad que pueda seguir todo el ciclo de contrataciones públicas	<ul style="list-style-type: none"> • El OIC y los testigos sociales participan durante todo el ciclo de contratación. • Para la ejecución de las obras se cuenta con un residente de obra, quien es responsable de administrar el contrato. Hay también un supervisor independiente a cargo de verificar las obligaciones contractuales.
Asegurar que los mecanismos internos de integridad sean conocidos por consultores, personal de terceros y subcontratistas y que se apliquen de la misma manera que al personal del GACM	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM exige una declaración de integridad a todos los consultores. • Los contratistas se obligan a operar de acuerdo con principios de integridad y anticorrupción.
4. El GACM podría mejorar la transparencia de sus actividades de contratación pública al:	
Asegurarse de que tiene los recursos, la estructura y las capacidades necesarias para desempeñar las funciones de transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • El GACM reforzó al equipo de transparencia para cumplir con los nuevos requisitos legislativos y con los compromisos de México con la OGP. • Dos miembros de la Unidad de Transparencia provienen del INAI. • El INAI capacitó a la Unidad de Transparencia y planea capacitar al resto del personal del GACM en virtud del acuerdo entre el GACM y el INAI. • El GACM publicó 200 contratos en formato de datos abiertos. • El GACM trabaja para divulgar más las actividades y los avances relativos al proyecto.
Publicar toda la información sobre las contrataciones públicas, no solo la relacionada con el aeropuerto, sino también la relativa al funcionamiento del GACM	El GACM publica toda la información en su portal de transparencia, incluyendo información relacionada con los contratos públicos.
Publicar información relativa a las contrataciones públicas por tipo de procedimiento, en términos de número y de valor	La página web del GACM contiene toda esta información.
Proporcionar definiciones claras de los procedimientos de compras públicas y las excepciones más comunes a la licitación pública que se anticipa utilizar	En la sección “21 Paquetes” de su página web, el GACM cuenta con una guía sobre el ciclo de contratación pública, así como las excepciones más comunes a la licitación pública.
Establecer y publicar de manera proactiva guías en línea, en lenguaje accesible, sobre toda la información revelada	La página web del GACM contiene videos que explican el proyecto NAICM.

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
Publicar planes de contratación pública en un formato amigable, que permita distinguir entre lo que ya se ha comprado, lo que se está contratando en el momento y lo que se contratará en el futuro	El GACM publica una versión de los planes anuales de contratación pública amigable para el usuario.
Publicar de manera proactiva, en su página de Internet, toda la información relevante, como los programas anuales de contratación, los procedimientos para las licitaciones (convocatorias, actas de las juntas de aclaración y de la apertura de propuestas), historial de adjudicación de contratos, modificaciones a los contratos e inconformidades	La sección “21 Paquetes” de la página web del GACM contiene toda esta información.
Publicar las declaraciones firmadas de los participantes en licitaciones en la página de Internet	La sección “21 Paquetes” de la página web del GACM publica el formato de la declaración de integridad que los participantes en licitaciones tienen que firmar.

Comunicación

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
1. Establecer y poner en marcha una estrategia formal de comunicación y divulgación	<ul style="list-style-type: none"> Hacia el último trimestre de 2015, el GACM conformó un equipo para gestionar su comunicación. El 26 de febrero de 2016, la Dirección General de Normatividad de Comunicación de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) aprobó la solicitud del GACM para desarrollar su propio programa de comunicación anual. El Consejo Directivo del GACM también aprobó el Programa de Comunicación durante su primera sesión ordinaria del 29 de marzo de 2016. En la actualidad, la SHCP estudia la solicitud del GACM de obtener un presupuesto asignado a la comunicación. Una vez aprobado este presupuesto, el Programa de Comunicación se registrará de manera formal en el Sistema de Información de Normatividad de Comunicación.
Facultar al GACM como el líder de las comunicaciones y los esfuerzos de vinculación cotidianos	<ul style="list-style-type: none"> Entre noviembre y diciembre de 2015 se publicaron 13 comunicados de prensa y se realizó una conferencia de prensa. De enero a julio de 2016, se publicaron 12 comunicados de prensa y una nota informativa. Seis de los 12 comunicados de prensa están relacionados con las diferentes etapas de los procedimientos de licitación. En febrero de 2016 el GACM abrió sus cuentas de Twitter (@NvoAeropuertoMx) y Facebook (@NvoAeropuertoMx). Hasta julio de 2016, las cuentas de Facebook y Twitter tuvieron cerca de 400 y 1 189 seguidores, respectivamente. Hasta ese entonces, el GACM había publicado 1 009 tweets. El GACM conformó una carpeta de comunicación (es decir, un folleto) para visitantes de la obra.
Crear una oficina formal de comunicación y vinculación dentro del GACM	<ul style="list-style-type: none"> Hacia el último trimestre de 2015, el GACM conformó un equipo para gestionar su comunicación. El 26 de febrero de 2016, la Dirección General de Normatividad de Comunicación de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) aprobó la solicitud del GACM para desarrollar su propio programa de comunicación anual. Durante su primera sesión ordinaria, el 29 de marzo de 2016 el Consejo Directivo del GACM aprobó también el Programa de Comunicación.
Nombrar a un vocero del proyecto	Para todos los fines prácticos, el Director General del GACM desempeña la función de vocero del proyecto, como se muestra en sus intervenciones en diferentes medios de comunicación.

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
Crear un comité formal de comunicación y gestión de crisis	<ul style="list-style-type: none"> En febrero de 2016 se estableció el Comité de Comunicación Social del NAICM, con la participación de la SCT; la Subsecretaría de Transporte; Parsons, así como las unidades de Comunicación y Transparencia del GACM; la Dirección Corporativa de Infraestructura; la Dirección Corporativa de Planeación, Evaluación y Vinculación, y la Dirección Corporativa de Administración y Gestión Inmobiliaria. El comité se reunió tres veces durante el primer semestre de 2016.
Preparar manuales de manejo de crisis y capacitar al vocero para el manejo de medios y crisis	<ul style="list-style-type: none"> El GACM desarrolló su Programa de Comunicación y un Manual para situaciones de riesgo, desastres, casos de fuerza mayor y crisis durante la construcción del NAICM. El Programa de Comunicación establece sus objetivos, diferentes audiencias y mensajes de comunicación, actividades, estrategias, incluyendo la estrategia digital (por ejemplo, la página web y las redes sociales) y la función del Comité de Comunicación Social. El Manual para situaciones de riesgo, desastres, casos de fuerza mayor y crisis durante la construcción del NAICM tiene el propósito de anticipar contingencias y las soluciones correspondientes, desarrollar voceros especializados en manejo de crisis, preparar comunicados de prensa específicos para cada situación, así como acatar sus protocolos institucional, jurídico, administrativo, ambiental, de protección civil y de salud.
Realizar estudios de opinión pública y grupos de enfoque para entender las aspiraciones y las preocupaciones de las partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> El GACM necesita entender mejor la información que cada audiencia necesita y consideraría útil. Realizar encuestas de opinión y grupos de enfoque serviría para este fin, pero puede requerir recursos que la Unidad de Comunicación aún no tiene. Estos estudios podrían también ayudar a enriquecer el contenido de la página web y los canales de redes sociales del GACM. Varias iniciativas del Programa de Comunicación están todavía pendientes. Por ejemplo, comunicados de prensa mensuales, conferencias de prensa, visitas a la obra cada tres meses. Estas actividades también ayudarían a cerrar brechas de información y atender las solicitudes de actualizaciones periódicas por parte de organizaciones de la sociedad civil.
Crear mensajes diseñados específicamente para distintas audiencias	Si bien el GACM empezó a desarrollar mensajes diseñados para audiencias específicas (por ejemplo, publicación en la revista de la CMIC), esta tarea se beneficiaría de la aportación de dichas audiencias.
Reforzar las funciones de vinculación y contacto con la comunidad	Si bien se ha realizado un proceso importante de vinculación con diferentes grupos de interés, la consulta social aún está pendiente.
Definir un calendario de reuniones privadas con las principales partes interesadas para mantenerlas al tanto de la evolución del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> Hay avances importantes pues existen grupos formales de trabajo con partes interesadas específicas (como la CMIC), en tanto que con otros se está en proceso de establecer una agenda y un calendario de reuniones (por ejemplo, el Observatorio Nacional Ciudadano del NAICM). Se cuenta también con un calendario de reuniones y entrevistas con los medios.
2. Establecer e implementar una estrategia interna de comunicación.	
Nombrar a un responsable de la comunicación interna	Para todos los fines prácticos, la Subdirección de Administración encabeza la comunicación interna y fue responsable del desarrollo de una Intranet.
Definir las herramientas y los canales de comunicación	La Intranet, así como los mensajes publicados en ella, se han definido como la principal herramienta de comunicación interna.
Crear una Intranet para recopilar toda la información relevante que estará a disposición del equipo	La Intranet puede ser el instrumento para superar los cuellos de botella de comunicación y facilitar el intercambio de documentos sobre asuntos significativos para toda la organización. Incluye los siguientes módulos: directorio, recursos humanos, normateca, direcciones corporativas, comunicaciones, SIGA, multimedia y órgano interno de control (OIC). Además, tiene rótulos sobre capacitación, salud y transparencia, así como para sugerencias organizacionales.

Propuestas de acción de la OCDE	Acciones reportadas por el GACM
Definir un calendario de reuniones informativas internas	El equipo de la OCDE observó que el personal del GACM dedica mucho tiempo a realizar juntas. Si bien estas sirven como un mecanismo para facilitar la comunicación interna, algunas juntas podrían programarse con una periodicidad fija. Algunas, como las del Comité Directivo, están programadas cada semana, en tanto que otras se realizan cuando se requiere.

Anexo 2: Resumen de las recomendaciones incluidas en el informe sobre los avances y sus vínculos con las recomendaciones del Estudio de la OCDE de noviembre de 2015

Recomendaciones generales del informe sobre los avances de noviembre de 2016	100 recomendaciones relacionadas del Estudio de la OCDE Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura (noviembre de 2015)
Mediano plazo (seis meses)	
<p>Anticipar riesgos (sociales, de reputación, ambientales, políticos, etc.) que surgirán a medida que avanza el proyecto, mediante una gestión oportuna que incluya convenios y otros mecanismos de coordinación, en particular en dos aspectos: primero, entre el GACM y las entidades que también realizarán obras (por ejemplo, obras hidráulicas) o proyectos (por ejemplo, la Ciudad Aeropuerto, mapas de uso de suelo, entre otros), los cuales, de no gestionarse adecuadamente, pueden impedir que el GACM avance de acuerdo con el programa. Segundo, entre el GACM y las autoridades subnacionales, a quienes se les requerirá que atiendan problemas que surjan a medida que el proyecto se desarrolle (por ejemplo, ruido, contaminación, tránsito y otros). Los mecanismos de coordinación tendrán que facilitar el desarrollo de soluciones a problemas cada vez más complejos que se presenten conforme el proyecto avanza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar los aprendizajes obtenidos en el taller sobre gobernanza de megaproyectos de infraestructura (realizado el 24 de octubre de 2016), considerando varios mecanismos, incluidos los formales, para mejorar la coordinación vertical y horizontal. • Diseñar cómo funcionarán los mecanismos elegidos (por ejemplo, cómo se tomarán las decisiones, con cuánta frecuencia se realizarán las juntas, los participantes, entre otros). • Después de algunas sesiones, evaluar el mecanismo con base en su eficacia para resolver problemas.
<p>Llevar a cabo la consulta social programada para el segundo semestre de 2016: esta consulta es un asunto pendiente y deberá completarse para facilitar la aceptación de actores con intereses en los alrededores de la obra de construcción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar la consulta social en puntos estratégicos, por ejemplo, ayuntamientos, parques, el viejo aeropuerto, entre otros, utilizando también canales de redes sociales cuando sea posible. • Recopilar los resultados en un documento que no solo identifique las principales preocupaciones de la comunidad, sino también ofrezca alternativas para mitigar los riesgos y abordar dichas preocupaciones. • Comunicar los resultados. • Participar con grupos de proveedores para explorar maneras de alentarlos a desarrollar sus propias normas y programas orientados a aumentar la integridad en sus relaciones con el GACM. • Continuar con la participación de expertos de la sociedad civil mediante la inclusión de observadores o testigos sociales en los principales procedimientos de contratación pública.

Recomendaciones generales del informe sobre los avances de noviembre de 2016
100 recomendaciones relacionadas del Estudio de la OCDE Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura (noviembre de 2015)
Mediano plazo (seis meses)

Considerando los restringidos plazos para el proyecto y su ejecución hasta el momento, acelerar la puesta en marcha de un Grupo de Trabajo que permita contar con conocimientos expertos coordinados de contratación pública en el proceso de toma de decisiones, y brindar a todas las partes interesadas pertinentes la oportunidad de revisar y controlar los avances del programa y el presupuesto del proyecto, así como recomendar medidas correctivas y preventivas, según se requiera. El Grupo de Trabajo podría también llevar a cabo un diagnóstico que identifique las mejoras críticas para el éxito del proyecto más allá de la construcción, por ejemplo, abordando temas como el impacto regional del proyecto y la movilidad.

Es recomendable que el Gobierno de México asigne a la SFP los recursos necesarios para facilitar su participación, mediante el grupo de apoyo especializado en contratación pública (Mesa de Acompañamiento), más allá de la licitación relacionada con la construcción de la terminal aérea, en otros paquetes importantes, como las plataformas o los edificios de apoyo, como medio para fomentar la coordinación entre los actores y permitir el desarrollo de la adecuada documentación de licitación, cumpliendo a la vez con el marco regulatorio. Dado que la licitación del edificio terminal está planeada para terminar en diciembre de 2016, la SFP podría reasignar los recursos de la Mesa de Acompañamiento a otro proceso licitatorio que implique montos y riesgos importantes.

Ampliar y profundizar la estrategia de gestión de riesgos en contratación pública para desarrollar un enfoque más integral a los riesgos del proyecto. El mapa de riesgos deberá integrar en especial riesgos vinculados con el orden secuencial de la contratación pública general y la manera en que esta estructura puede influir en la consecución del proyecto. En la evaluación podrían incluirse los riesgos planteados por los plazos del proyecto, su impacto en los recursos disponibles del sector privado, el posible atraso causado en un paquete y la influencia en otros procesos de contratación pública. Además, el GACM debe nombrar a uno de sus funcionarios para hacerse responsable de la función de gestión de riesgos.

- Trazar un mapa de la participación de las diferentes partes interesadas en los procesos de contratación pública.
- Crear un comité directivo orientado al proyecto que aglutine los distintos conocimientos expertos.
- Definir los logros decisivos para cada paquete de compra pública con el fin de asegurar su evaluación por el Comité Directivo.
- Desarrollar mecanismos de seguimiento a las decisiones tomadas por el Comité Directivo.
- Cerciorarse de que el OIC no solo desempeñe una función de control, sino también sirva como una entidad consultora para las unidades de gestión y contratación pública del GACM, con el fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia del proceso de contratación.

- Identificar criterios detallados de evaluación y ponderaciones diseñadas específicamente para cada paquete.
- Definir fórmulas para calificar las propuestas recibidas.
- Incorporar en cada estrategia de paquete criterios positivos de evaluación de objetivos específicos de política en vez de los requisitos de calificación de tipo administrativo.
- Las unidades de contratación del GACM y el OIC podrían trabajar en estrecha colaboración con el comité de control interno del GACM y la Mesa de Acompañamiento de la SFP para garantizar procedimientos de contratación pública eficaces y transparentes.

- Establecer un registro formal de riesgos para los procesos de contratación pública y definir las respectivas funciones y responsabilidades dentro del GACM.
- Mapear todos los riesgos potenciales que afectan los procesos de contratación pública.
- Evaluar su gravedad, probabilidad y consecuencias.
- Identificar las medidas de mitigación respectivas que se han implementado o podrían implementarse.
- Revisar periódicamente la existencia y la calificación de riesgos y la eficacia de las medidas de mitigación.
- Desarrollar un mapa del riesgo de corrupción de la organización y sus procesos para identificar los puestos de los funcionarios públicos que son particularmente vulnerables, las actividades en el ciclo de contrataciones públicas en que se pueden presentar los riesgos y los proyectos específicos en riesgo. Esto permitirá también al GACM:
 - Utilizar un sistema de banderas rojas después del desarrollo de un mapa de riesgos.
 - Desarrollar un plan de integridad para facilitar la aplicación de estrategias de mitigación después de mapear los riesgos específicos de corrupción y así asegurar que todas las partes involucradas en el proceso estén conscientes de los riesgos a la integridad existentes y los mecanismos de mitigación, así como sus propias responsabilidades.

Recomendaciones generales del informe sobre los avances de noviembre de 2016
100 recomendaciones relacionadas del Estudio de la OCDE Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura (noviembre de 2015)
Mediano plazo (seis meses)

Hacer suyas las actividades clave de gestión de riesgos, incluida la internalización del mapeo de riesgos de corrupción y las estrategias de mitigación desarrolladas por consultores: aun si el mapeo no se realiza internamente, tendría que complementarse con esfuerzos de supervisión, comunicación y toma de conciencia por parte del personal interno. El resultado tendría que consistir, además de la socialización, en la gestión activa de riesgos y la actualización continua. Entre otras acciones, el GACM deberá vincular su estrategia de gestión de riesgos con los principales objetivos estratégicos para la ejecución exitosa del NAICM, delegar la responsabilidad de supervisar el diseño, la implementación y el monitoreo de la estrategia de gestión de riesgos a un miembro independiente del Consejo y nombrar personal (expertos técnicos y directivos) que en su conjunto sean responsables de diseñar, implementar y monitorear la estrategia de gestión de riesgos, y que reporte a la alta dirección y al Consejo.

Poner en marcha nuevos protocolos de comunicación para aumentar al máximo la transparencia sobre el avance del proyecto: por ejemplo, informes de avances cada tres meses, un tablero de avances como parte de la página web para monitorear el ejercicio físico y presupuestal de los contratos y conferencias de prensa periódicas. Estas actualizaciones de los avances también impulsarían al GACM a controlar con mayor rigor el desempeño de los contratos.

- Concientizar más a su personal de los riesgos de corrupción, en particular las personas que participan en el proceso de contratación pública.
 - En sus manuales de compras, reducir los umbrales para el uso obligatorio del testigo social para las licitaciones de obras públicas, bienes y servicios; así como incluir en dichos manuales otras condiciones en las que se debe invitar a un testigo social.
 - Desarrollar documentos estandarizados de licitación para las propuestas técnicas y económicas, la declaración de integridad y un formulario de revelación de sus compromisos y situación financiera actuales.
 - Implementar el sistema de doble sobre para asegurar que las decisiones de contratación pública se tomen conforme a los criterios establecidos.
 - Implementar el principio de los “cuatro ojos” para limitar la discrecionalidad de los servidores públicos y asegurar un nivel adecuado de deliberación y la protección de los funcionarios de las sospechas.
 - Asegurar que los mecanismos internos de integridad sean conocidos por consultores, personal de terceros y subcontratistas y que se apliquen de la misma manera que al personal del GACM, por medio, por ejemplo, de un código de conducta.
- Definir los protocolos a seguir en el Programa de Comunicación y en la Estrategia de Transparencia, así como la forma en que se vincularán ambos.
 - Definir el tipo de protocolos (por ejemplo, continuos o periódicos) y su periodicidad.
 - Garantizar que estos protocolos sean adecuados para diferentes actores interesados y las inquietudes que han expresado (por ejemplo, conocer el ejercicio físico y presupuestal de las obras).
 - Publicar toda la información sobre las contrataciones públicas, no solo la relacionada con el aeropuerto, sino también la relativa al funcionamiento del GACM.
 - Publicar información relativa a las contrataciones públicas por tipo de procedimiento, en términos de número y de valor.
 - Publicar planes de contratación pública en un formato amigable, que permita distinguir entre lo que ya se ha comprado, lo que se está contratando en el momento y lo que se contratará en el futuro.
 - Publicar de manera proactiva, en su página de Internet, toda la información relevante, como los programas anuales de contratación, los procedimientos para las licitaciones (convocatorias, actas de las juntas de aclaración y de la apertura de propuestas), historial de adjudicación de contratos y modificaciones a los contratos.
 - Publicar las declaraciones firmadas de los participantes en licitaciones en la página de Internet.

Recomendaciones generales del informe sobre los avances de noviembre de 2016
100 recomendaciones relacionadas del Estudio de la OCDE Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura (noviembre de 2015)
Mediano plazo (seis meses)

Desarrollar el apoyo político requerido para realizar la reforma del gobierno corporativo: si bien el plan para reformar el gobierno corporativo del GACM incorpora algunos estándares de la OCDE, se requerirá liderazgo político para garantizar que la reforma en efecto suceda. La Oficina de la Presidencia, la SCT, la SHCP y la SFP, entre otras entidades públicas, deberán apoyar este proceso para favorecer su culminación exitosa. El proceso requerirá decisiones por parte del Consejo y después planificación y ejecución (por ejemplo, captación de miembros independientes del Consejo, establecimiento de la función de auditoría interna, entre otras).

Completar la instauración del Sistema Institucional del Grupo Aeroportuario (SIGA): en la actualidad, el GACM no cuenta con una base de datos centralizada para toda la organización, por lo que la información tiene que recuperarse y recolectarse manualmente. El SIGA podría facilitar un proceso automático en el que todos los departamentos del GACM puedan actualizar, tener acceso y utilizar la información para distintos fines, como cubrir los requisitos de transparencia, generar informes de auditoría, gestionar contratos y dar seguimiento a sus avances, entre otros.

Revisar el alcance de los análisis de mercado, dado que son esenciales para definir el proceso de contratación pública más eficaz y con ello mitigar los riesgos de incurrir en retrasos o el uso de procesos de contratación pública discrecionales sin justificación. Para promover la participación de proveedores, podría adjuntarse a las bases de licitación publicadas un resumen del análisis de mercado y su impacto en la estructura y documentación de la licitación. También tendrán que reforzarse las competencias de investigación de mercados con el fin de asegurar su eficacia en mejorar la calidad de los procedimientos de licitación y la elección del tipo de concurso.

- Concientizar sobre la necesidad y las implicaciones de la reforma del gobierno corporativo e invitar al centro de gobierno a elaborar una carta de expectativas para el Consejo Directivo.
- Definir un mecanismo para nombrar miembros del Consejo Directivo del GACM. El mecanismo tendría que ser transparente y basado en méritos.
- Incorporar miembros independientes al Consejo Directivo del GACM.
- Desarrollar un programa de capacitación para nuevos miembros del Consejo Directivo del GACM.
- Regular la participación de los suplentes en las reuniones del Consejo.
- Establecer una función de auditoría (interna, de preferencia).
- Desarrollar un mecanismo de evaluación del desempeño del Consejo (por ejemplo, metodología, periodicidad, indicadores).
- Asegurarse de que el GACM tiene los recursos, la estructura y las capacidades necesarias para desempeñar sus funciones de contratación pública.

- Completar la puesta en marcha del SIGA en las direcciones corporativas en las cuales aún no está en funcionamiento.
- Garantizar la interoperabilidad con diferentes plataformas para diferentes propósitos (por ejemplo, supervisar obras, informar al público, controlar gastos, entre otros).
- Recopilar retroalimentación de las diferentes direcciones corporativas para evaluar la utilidad del SIGA y mejorarla.

- Anunciar y celebrar sesiones informativas para evaluar las capacidades del mercado antes de finalizar la estrategia de cada paquete y su documentación.
- Incluir la retroalimentación recibida para cada estrategia de un paquete y su documentación.
- Definir las ponderaciones apropiadas para las propuestas que se comprometen a subcontratar parte de las obras a PyMEs, conforme a la naturaleza de las obras realizadas y las capacidades del mercado.
- Fomentar la creación de consorcios de PyMEs para los paquetes en los que los recursos requeridos son proporcionales a las capacidades de las PyMEs.

Recomendaciones generales del informe sobre los avances de noviembre de 2016

100 recomendaciones relacionadas del Estudio de la OCDE Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura (noviembre de 2015)

Mediano plazo (seis meses)

Continuar trabajando en desarrollar una sólida cultura de integridad: algunas acciones que favorecerían la integridad incluyen el desarrollo de políticas adicionales sobre conflictos de interés y la protección de denunciantes, así como la formación práctica en solución de dilemas éticos. A partir del Código de Conducta actualizado y las herramientas de conflicto de interés, el GACM, a través de su Comité de Ética, podría reforzar los programas éticos y capacitar a su personal al brindar orientación práctica sobre cómo se espera que los funcionarios los apliquen en sus actividades diarias y reaccionen a situaciones difíciles.

- Proporcionar capacitación a los funcionarios de contrataciones públicas en materia de integridad, ética y herramientas para combatir la corrupción.
- Desarrollar una política integral sobre conflictos de interés, incluyendo el desarrollo de un Marco de Gestión de Contrataciones Públicas que enumere las situaciones que se considerarían un conflicto de interés y que proporcione guía sobre los pasos a seguir.
- Evaluar la posibilidad de discutir con los funcionarios públicos los canales que proporcionarían confianza para denunciar conductas irregulares.
- Implementar capacitación y educación sobre el concepto de integridad y el propósito de la denuncia para alentar el uso correcto de mecanismos de denuncia y prevenir su empleo inadecuado.
- Modificar su Código de Conducta para proporcionar un marco disciplinario para penalizar las conductas que se desvían de las normas.
- Incrementar la visibilidad del Comité de Ética y darlo más a conocer para mejorar la divulgación y la aplicación del Código de Conducta, así como la adaptación posterior de las normas a los nuevos riesgos.

Mejorar el sistema de control interno y auditoría y fortalecer las capacidades del Órgano Interno de Control (OIC): el OIC, establecido en fecha reciente, trabaja solo con seis empleados y requeriría recursos adicionales para proporcionar asesoría y control en todas las actividades del GACM. Además, el GACM debería contar con un responsable de la función de control interno para facilitar la institucionalización de esta práctica.

- La SFP podría asegurarse de que el OIC no solo desempeñe una función de control, sino también sirva como un órgano asesor para las unidades de administración y de compras del GACM, con el fin de lograr mayor efectividad y eficiencia en el proceso de contrataciones.

Fortalecer la cultura de transparencia del GACM desarrollando un sistema de archivos y una base de datos donde se concentre y actualice periódicamente la información a publicar para facilitar una visualización más amigable de la evolución del proyecto NAICM y los correspondientes presupuestos, a través de esfuerzos continuos y conjuntos de todas las direcciones corporativas del GACM.

- Publicar toda la información sobre las contrataciones públicas, no solo la relacionada con el aeropuerto, sino también la relativa al funcionamiento del GACM.
- Publicar información relativa a las contrataciones públicas por tipo de procedimiento, en términos de número y de valor.
- Publicar planes de contratación pública en un formato amigable, que permita distinguir entre lo que ya se ha comprado, lo que se está contratando en el momento y lo que se contratará en el futuro.
- Publicar de manera proactiva, en su página de Internet, toda la información relevante, como los programas anuales de contratación, los procedimientos para las licitaciones (convocatorias, actas de las juntas de aclaración y de la apertura de propuestas), historial de adjudicación de contratos y modificaciones a los contratos.
- Publicar las declaraciones firmadas de los participantes en licitaciones en la página de Internet.

Enfocar el programa de comunicación y sus estrategias de acuerdo con las necesidades de las diferentes audiencias y cerciorarse de que el GACM ponga a disposición información útil. Utilizar encuestas y grupos focales para comprender del todo estas necesidades.

- Asegurar el presupuesto necesario para la operación de la Unidad de Comunicación.
- Realizar estudios de opinión pública y grupos de enfoque para entender las aspiraciones y las preocupaciones de las partes interesadas.
- Incorporar los resultados en el Programa de Comunicación y ajustar estrategias, mensajes y herramientas según corresponda.
- Proporcionar definiciones claras de los procedimientos de compras públicas y las excepciones más comunes a la licitación pública que se anticipa utilizar.
- Establecer y publicar de manera proactiva guías en línea, en lenguaje accesible, sobre toda la información revelada.

Recomendaciones generales del informe sobre los avances de noviembre de 2016

100 recomendaciones relacionadas del Estudio de la OCDE Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura (noviembre de 2015)

Largo plazo (más seis meses)

Incluir en el nuevo modelo organizacional los procesos, políticas y funciones que aseguren la rendición de cuentas y la integridad en la toma de decisiones para su puesta en marcha: por ejemplo, deberá aclararse quién es responsable y quién toma las decisiones cuando hay que ajustar el programa de ejecución. El *UK Infrastructure Client Group* (Grupo de Clientes de Infraestructura del Reino Unido) propone algunos criterios para llevar a cabo este análisis.

- Completar el plan para la alineación estratégica de procesos y responsabilidades con el nuevo modelo operativo (que deberá incluir la definición y la visión del proyecto NAICM, así como un esquema de planeación para vigilar permanentemente los avances y aplicar medidas correctivas cuando sea necesario).
- Completar la actualización del manual de organización, incluyendo perfiles de puestos, y garantizar procesos de selección adecuados.
- Con las dos aportaciones anteriores, identificar las deficiencias de capacidades de acuerdo con las necesidades de la etapa del proyecto.
- Instrumentar un mecanismo para facilitar la transparencia, el monitoreo y el control de las actividades de construcción (por ejemplo, comités tácticos, comité directivo o algún otro).
- Desarrollar una política de subcontratación (por ejemplo, una lista de verificación).
- Poner a prueba el nuevo manual de organización conforme a los criterios del UK Infrastructure Client Group.

Desarrollar el marco de gestión de contratos, incorporando Acuerdos de Nivel de Servicio en los contratos que definan los criterios para la evaluación del desempeño de los proveedores y los mecanismos de gobernanza para revisar los avances y aumentar las capacidades internas y externas de gestión de contratos, considerando la etapa de construcción que inicia el NAICM. Dado que en los próximos meses la ejecución de contratos aumentará sobremanera al concluir las licitaciones adicionales, es necesario reforzar las capacidades de gestión de estos instrumentos para asegurar que las obras se mantengan en tiempo y presupuesto. El GACM debería evaluar el desempeño de los contratos actualmente en ejecución y analizar si cumplen con el plazo, el presupuesto y la calidad esperados.

- Incluir en los contratos los acuerdos de niveles de servicios (SLA, por sus siglas en inglés) que contribuyen a la terminación exitosa de las obras.
- Incluir en los contratos mecanismos de renegociación.
- Evaluar periódicamente el desempeño de los proveedores contra las disposiciones contractuales.

Recomendaciones originales ya implementadas

- Establecer un mapa de gobernanza del proyecto más amplio.
- Establecer protocolos y costumbres para celebrar el logro de metas importantes del proyecto.
- Actualizar los análisis financieros y los escenarios alternativos de financiamiento del proyecto.
- Identificar criterios importantes de evaluación y ponderaciones comunes a todos los paquetes.
- Desarrollar marcos de respuesta estandarizados para los participantes en licitaciones.
- Definir fórmulas para calificar las propuestas recibidas.
- Identificar a los actores responsables de la evaluación de las propuestas recibidas.
- Mapear los obstáculos existentes para entrar a la competencia y efectuar un análisis costo-beneficio de ellos.
- Evaluar la posibilidad de eliminar los obstáculos para entrar a la competencia en las contrataciones públicas.

- Reducir los costos de transacción para los licitantes y el GACM, cuando sea posible y deseable, al agrupar distintos paquetes.
- Desarrollar una estrategia para involucrar a proveedores, asociaciones empresariales y expertos en los procesos de contratación pública.
- Definir la estructura de los diálogos con las comunidades empresarial y de expertos, incluyendo la participación de testigos sociales.
- Desarrollar una estrategia para involucrar a las PyME en los procesos de contratación pública.
- Modificar su Código de Conducta, tomando en cuenta que deberá: i) describir al personal del GACM y sus socios lo que se espera de ellos en cuanto a conducta; ii) contribuir a reforzar la integridad en la cultura organizacional por medio del establecimiento de nuevas normas y iii) proporcionar un marco disciplinario para penalizar las conductas que se desvíen de las normas.
- Desarrollar estándares específicos para los funcionarios de contrataciones, por ejemplo mediante un código de conducta para los funcionarios de compras públicas del GACM.
- Asegurar que el Código de Conducta sea conocido y crear un código de conducta aplicable para todos los participantes en el proceso de compras públicas, incluyendo consultores, personal subcontratado y subcontratistas.
- Verificar cualquier posible conflicto de interés antes de que comience el proceso de contratación pública y asegurar que los licitantes puedan divulgar cualquier posible conflicto de interés que pudieran tener con la organización contratante o con los demás participantes.
- Facultar al GACM como el líder de las comunicaciones y los esfuerzos de vinculación cotidianos.
- Nombrar a un director/vocero del proyecto.
- Crear un comité formal de comunicación y gestión de crisis.
- Nombrar a un responsable de la comunicación interna.
- Crear una Intranet para recopilar toda la información relevante que estará a disposición del equipo.

Recomendaciones adicionales por atender y no cubiertas por las 16 recomendaciones incluidas en el informe de avances

- Establecer un grupo de monitoreo con ONG, la academia, tanques pensantes, entre otros.
- Formalizar una alianza con el INAI.
- Formalizar una alianza con la COFECE.
- Revisar los niveles salariales y la estabilidad laboral para mejorar el entorno de trabajo y evitar altos niveles de estrés y rotación de personal, o ambos.
- Desarrollar una estrategia para involucrar a los interesados en la planeación y la toma de decisiones, incluyendo mecanismos como audiencias públicas, reuniones focalizadas, listas de correo, materiales informativos, comunicación con los medios y repositorios de información.
- Asegurarse de obtener los conocimientos expertos requeridos para elaborar contratos adaptados a la naturaleza del proyecto.

- Diseñar borradores de contratos adaptados a la secuenciación de los paquetes.
- Incluir en los paquetes actividades recurrentes de seguimiento para obras que requieren mantenimiento continuo, con el fin de incrementar el atractivo de las operaciones de contratación pública.
- Desarrollar estrategias para comprometer a los actores en la vigilancia del proyecto, incluyendo la gestión de información pública e inconformidades, convenios de monitoreo por terceros, testigos sociales, monitores comunitarios y contratos sociales.
- Comunicar esta estrategia de manera amplia a las comunidades empresarial y de expertos.
- Establecer una metodología para el análisis e indicadores clave de desempeño (ICD) para evaluar el logro de objetivos de política pública secundarios por medio de las contrataciones públicas.
- Crear una oficina formal de comunicación y vinculación dentro del GACM.
- Reforzar las funciones de vinculación y contacto con la comunidad.
- Definir un calendario de reuniones privadas con las principales partes interesadas para mantenerlas al tanto de la evolución del proyecto.
- Definir un calendario de reuniones informativas internas.

Anexo 3: Salvaguardas y controles implementados por el GACM en cada etapa del ciclo de contratación pública para los 21 paquetes

Etapa del ciclo de contratación pública	Acciones implementadas reportadas por el gacm
Desarrollo de las bases de licitación y los anexos técnicos	<p>El GACM tiene el apoyo de diversas partes interesadas para sustentar el desarrollo de bases de licitación y anexos para procedimientos de licitaciones públicas e invitaciones a por lo menos tres proveedores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parsons • Paneles de expertos • Departamento de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) • Testigos sociales
Subcomité para la revisión de las bases de licitación	<p>El subcomité para la revisión de las bases de licitación incluye la participación de las siguientes partes interesadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Testigo social • Órgano Interno de Control (OIC) • Parsons • Consultores jurídicos y de regulación
Publicación en CompraNet de las prebases de licitación	<p>Durante los 10 días hábiles siguientes a la publicación de las prebases de licitación nacional o internacional, el público puede enviar comentarios y sugerencias a la Subdirección de Contrataciones. Tras este periodo, un grupo de trabajo se reúne para analizar estos comentarios y sugerencias. El grupo incluye a las siguientes partes interesadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subdirección de Contrataciones (GACM) • Unidad compradora (GACM) • Testigo social • OIC • Parsons • Arquitecto maestro • Ingeniero maestro • Consultores jurídicos y de regulación
Publicación de bases de licitación	<p>GACM publica en su página web las bases de licitación para el paquete correspondiente (los 21 paquetes están sujetos a licitación pública). También se publican en CompraNet, como se requiere por ley.</p> <p>El GACM desarrolló documentos estándar para la preparación de propuestas de licitación, con el fin de facilitar el proceso a los proveedores interesados y evitar su descalificación por razones administrativas.</p>
Junta de aclaraciones	<p>Los testigos sociales nombrados por la SFP, así como el OIC, participan en las juntas de aclaraciones.</p> <p>El GACM desarrolló documentos estándar en los cuales los proveedores interesados pueden plantear las dudas que se responderán durante las juntas de aclaraciones, lo que facilita la preparación por parte del GACM.</p>
Presentación y apertura de propuestas	<p>El evento en el cual se presentan y abren las propuestas es público e incluye la participación del testigo social nombrado por la SFP, así como del OIC.</p>

Etapa del ciclo de contratación pública	Acciones implementadas reportadas por el gacm
Evaluación de propuestas	El GACM puso en funcionamiento grupos de trabajo para la evaluación de propuestas, incluidos los siguientes actores interesados: <ul style="list-style-type: none">• Unidad compradora (GACM)• Subdirección de Contrataciones (GACM)• Parsons• Empresas especializadas en evaluación técnica• Consultores jurídicos y de regulación• Testigo social• OIC
Adjudicación de contratos	Los eventos para adjudicar contratos son públicos e involucran la participación del testigo social nombrado por la SFP, un notario público y el OIC. Estos eventos se transmiten en vivo en la página web del GACM.
Formalización de contratos	Los formatos contractuales son revisados por expertos en asuntos jurídicos y contienen cláusulas sobre integridad, combate a la corrupción y conflictos de interés. Esta etapa también implica la participación del testigo social.

