



Segundo Informe de Avances sobre el Desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México

**ADAPTANDO PRÁCTICAS PARA ATENDER RETOS
EMERGENTES**



Segundo Informe de Avances sobre el Desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México

ADAPTANDO PRÁCTICAS PARA ATENDER
RETOS EMERGENTES

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio 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.

© OCDE 2018

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. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Índice

Resumen ejecutivo.....	5
Recomendaciones de alto impacto.....	8
Seguimiento de los informes de la OCDE.....	11
Capítulo 1. Adaptar la gobernanza del proyecto a la fase intensiva de construcción.....	13
Prioridad 1: Fortalecer la autonomía de gestión del GACM completando la reforma de su gobierno corporativo.....	14
Prioridad 2: Consolidar la nueva estructura organizacional del GACM y evaluar las oportunidades restantes.....	17
Prioridad 3: Facilitar la coordinación del gobierno completo para garantizar la congruencia de las acciones de las distintas entidades que participan en el proyecto mediante la ampliación del alcance y de los miembros del Grupo de Trabajo Intersecretarial.....	22
Prioridad 4: Crear nuevos mecanismos de participación de los actores interesados para generar confianza en el proyecto.....	26
Prioridad 5: Garantizar el financiamiento adecuado del proyecto después de 2019.....	32
Resumen de las propuestas de acción para la implementación de las recomendaciones.....	33
Bibliografía.....	35
Capítulo 2. Concebir y aplicar un marco estratégico de contratación pública a fin de mitigar los riesgos para la ejecución eficaz del NAICM.....	37
Prioridad 1: Garantizar una toma de decisiones coordinada en los procedimientos de contratación pública que lo requieran.....	38
Prioridad 2: Aprovechar el apoyo de la SFP en licitaciones seleccionadas.....	40
Prioridad 3: Fortalecer las actividades previas a la licitación para garantizar una competencia efectiva.....	45
Prioridad 4: Se requiere una gestión estratégica de contratos para mitigar los riesgos que enfrenta el NAICM y minimizar sus consecuencias.....	47
Resumen de las propuestas de acción para la implementación de las recomendaciones.....	52
Anexo 2.A. Lista de verificación propuesta para los análisis de mercado.....	55
Bibliografía.....	58
Capítulo 3. Integridad y transparencia.....	59
Integridad.....	59
Gestión de riesgos.....	72
Transparencia.....	80
Resumen de las propuestas de acción para la implementación de las recomendaciones.....	90
Bibliografía.....	94
Capítulo 4. Consolidar las estrategias de comunicación para promover la apropiación social del proyecto del NAICM.....	95

Prioridad 1: Crear herramientas para dar información en tiempo real a los distintos actores interesados	96
Prioridad 2: Aprovechar las comunicaciones para fomentar la continuidad del proyecto, informar sobre las buenas prácticas adoptadas por el GACM y aumentar la confianza social.....	98
Resumen de las propuestas de acción para la implementación de las recomendaciones.....	101
Bibliografía.....	102

Cuadros

Cuadro 1. Grupos de trabajo y sus respectivas recomendaciones a partir del informe de avances	12
Cuadro 1.1. Empleados del GACM por tipo de contrato	18
Cuadro 1.2. Diálogo Social por municipio.....	28
Cuadro 3.1. Alternativas para manejar situaciones de conflicto de interés previstas en el Protocolo de GACM	60
Cuadro 4.1. Contratos publicados en el sitio web del GACM para dar seguimiento a los avances físicos y presupuestales	96
Cuadro 4.2. Evolución del número de seguidores en Facebook y YouTube.....	99
Cuadro 4.3. Visitantes a la página de Internet del NAICM por rango de edad.....	100

Gráficas

Gráfica 1.1. Evolución del número de servidores públicos del GACM	19
Gráfica 1.2. El nuevo organigrama del GACM.....	20
Gráfica 2.1a. Competencia durante las etapas de evaluación en paquetes relativos a obras convencionales	42
Gráfica 2.1b. Competencia durante las etapas de evaluación en paquetes relativos a obras complejas	42
Gráfica 2.2. Comparación entre los plazos previstos y reales en licitaciones seleccionadas	44
Gráfica 2.3. Desviaciones en la ejecución de los contratos.....	48
Gráfica 3.1. Fondo de pantalla de junio de la Campaña de Valores.....	67
Gráfica 3.2. Ejemplo de mapa de calor representado en las políticas del GACM.....	75
Gráfica 3.3. Modelo Administración de Riesgos Institucionales (ARI) de México.....	75
Gráfica 3.4. Extracto de datos.gob.mx, “Procedimiento de contratación”	84
Gráfica 3.5. Extracto de datos.gob.mx: “Destino de la contratación”	85
Gráfica 3.6. Información general de contratos y proveedores.....	86
Gráfica 3.7. Proyectos relevantes para la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México: Obras Lado Tierra	87
Gráfica 3.8. Extracto de la guía para conocer los procesos de contrataciones del GACM.	89

Recuadros

Recuadro 1.1. Visión y misión del GACM	18
Recuadro 1.2. El Grupo de Trabajo Intersecretarial.....	23
Recuadro 1.3. Resultados del proceso de consulta de 2016	27
Recuadro 1.4. Resultados del Diálogo Social.....	29
Recuadro 1.5. El Grupo de Trabajo Plural en Compras Públicas.....	32
Recuadro 2.1. Experiencia internacional de los aeropuertos en la gestión de las relaciones con los proveedores	51

Resumen ejecutivo

En este documento se presentan los avances logrados por el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) y otras dependencias con respecto a las 16 recomendaciones de alto impacto planteadas por la OCDE en noviembre de 2016 en su “Primer Informe de Avances sobre el Desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México: Hacia una Ejecución Efectiva”,¹ el cual a su vez daba seguimiento al informe “Desarrollo Efectivo de Megaproyectos de Infraestructura: El Caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”, publicado en noviembre de 2015.²

Los informes mencionados se elaboraron en el contexto de la cooperación multianual establecida entre la OCDE y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México (SCT) para promover 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), la obra de infraestructura insignia que está en construcción para reemplazar al aeropuerto internacional en 2020.

El proyecto NAICM responde a la saturación del actual aeropuerto de la Ciudad de México, a un marcado incremento en la demanda de sus servicios y al plan de convertir a México en un *hub* regional para viajeros internacionales. El atractivo de la infraestructura aeroportuaria de México demandaba una inversión significativa para competir con otros *hubs* regionales. Por ejemplo, el Aeropuerto Internacional Tocumen de Panamá está actualmente llevando a cabo un proyecto de expansión denominado T2, que empezó en marzo de 2013. El plan maestro para la expansión del Aeropuerto Internacional Tocumen contempla incrementar su capacidad de 5.8 a 18 millones de pasajeros por año para 2022.³

Se han logrado avances sustanciales en los temas que se abordan en este reporte, particularmente la gobernanza del proyecto, contratación pública, integridad y transparencia y comunicaciones. Algunos de los logros más destacados en 2017 son los siguientes:

- **Gobernanza:** La incorporación de cuatro consejeros independientes al Consejo de Administración del GACM ayudó a traer conocimientos expertos y facilita

¹ El informe de avances puede ser consultado en su versión en inglés en <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/progress-report-new-airport-mexico-city.pdf> y en su versión en español en <http://www.oecd.org/governance/ethics/avances-desarrollo-nuevo-aeropuerto-mexico.pdf>.

² Este reporte puede consultarse en su versión en inglés en <http://www.oecd.org/publications/effective-delivery-of-large-infrastructure-projects-9789264248335-en.htm> y en su versión en español en <http://www.oecd.org/gov/desarrollo-efectivo-de-megaproyectos-de-infraestructura-9789264249349-es.htm>.

³ Sitio de Internet de Foster + Partners, <https://www.fosterandpartners.com/projects/tocumen-international-airport/>, consultado el 1 de diciembre de 2017.

discusiones más balanceadas en las reuniones del Consejo. La estructura organizacional del GACM fue reformada para facilitar la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Se concluyeron ejercicios de consulta social y se les da seguimiento no solo para atender las inquietudes de las partes interesadas en el proyecto, sino también para informar sobre sus beneficios. Además, hasta octubre de 2017, el esquema de financiamiento del NAICM había sido premiado en 15 ocasiones por diferentes publicaciones y organizaciones internacionales, como LatinFinance, IFR, the Climate Bonds Initiative y CG/LA Infrastructure.

- *Contratación pública:* La creciente cooperación con la Secretaría de la Función Pública (SFP), aunada a las medidas adoptadas por el GACM para simplificar los documentos de licitación, impactaron positivamente los porcentajes de descalificación de licitantes por motivos administrativos o legales, cayendo de 56 a 18%. Actividades en proceso, apoyadas por la SFP, para asegurar que los criterios de adjudicación y las ponderaciones se adapten a la magnitud y a la complejidad de las obras por licitar podrían también maximizar una genuina competencia al ajustar los requisitos con las capacidades del mercado. Además, el GACM sentó de manera exitosa los fundamentos tecnológicos para gestionar estratégicamente un número exponencial de contratos, todos pertinentes en alguna medida para la ejecución eficaz del proyecto NAICM.
- *Integridad y Transparencia:* El GACM fortaleció su marco de acción para gestionar conflictos de interés y elaboró un protocolo interno para todos sus empleados, sin importar su situación contractual. El GACM también ha hecho esfuerzos importantes para generar confianza y mejorar los canales de denuncia de irregularidades. En lo que toca a gestión de riesgos, el GACM logró avances sustanciales en el desarrollo de un modelo para abordar el tema, mejorando su estrategia y estructura para la gestión de riesgos, incluyendo la creación de la subdirección de riesgos y dedicando recursos a esta actividad. Al incluir cláusulas de integridad en todos los contratos e implementar un Manifiesto de Integridad para empleados que no son servidores públicos, el GACM extendió su compromiso con la integridad a sus socios del sector privado. Además, realizó esfuerzos considerables para aumentar la transparencia, mediante la publicación en su sitio de Internet y en el portal de datos abiertos del Gobierno de México de información detallada sobre los 321 contratos. Este logro llevó al GACM a recibir dos premios *Gob.mx*, los cuales reconocen la innovación y el uso de estrategias digitales en el sector público. En abril de 2017, el GACM estableció un acuerdo de colaboración con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el cual, en julio de 2017, reconoció al GACM como una institución 100% capacitada en temas de transparencia.
- *Comunicaciones:* La estrategia de comunicación del GACM se diversificó y cuenta con una unidad formalmente establecida y un presupuesto para operar. Además, la comunicación del proyecto NAICM a través de las redes sociales creció exponencialmente.

A pesar de estos avances, el proyecto aún enfrenta riesgos importantes que deben mitigarse para facilitar su ejecución en tiempo, en presupuesto y cumpliendo con estándares internacionales de calidad. En primer lugar, la reforma del gobierno corporativo del GACM debe continuar ajustando la composición de su Consejo de Administración y consolidando los resultados positivos derivados de la incorporación de

los cuatro consejeros independientes. De igual forma, con el fin de liberar al GACM de algunas de las limitaciones derivadas de su naturaleza como empresa de participación estatal mayoritaria, un mayor nivel de separación vertical entre el GACM y la SCT debiera ser un objetivo, incluyendo alternativas de corto plazo para incrementar la autonomía de gestión del GACM.

Aunque la estructura organizacional del GACM se ha fortalecido, sería pertinente realizar un análisis de brechas (*gap analysis*) para entender mejor las nuevas necesidades de la etapa de construcción intensiva e identificar funciones que siguen siendo vulnerables. Aún es posible fortalecer la gobernanza y la interoperabilidad de los sistemas de información del GACM y el proyecto de reingeniería debe centrarse en ese objetivo. Mejorar la coordinación del gobierno completo para atender problemas emergentes en el desarrollo de megaproyectos de infraestructura debería ser también un esfuerzo permanente. Por otra parte, el proyecto NAICM se beneficiaría de mitigar la incertidumbre creada por una dependencia excesiva en el presupuesto público más allá de 2019.

Aunque se han logrado avances en cuanto a consolidar conocimientos expertos de contratación pública mediante la creación del Comité Directivo, compuesto por funcionarios del GACM y expertos de la Oficina de Gestión del Proyecto (Parsons), se requieren más esfuerzos para mejorar la coordinación en la toma de decisiones relativas a estrategias de contratación pública. Una mayor coordinación generaría beneficios para todos los actores, incluido el GACM, y ayudaría a evitar situaciones recientes que afectaron a una secuencia de por sí muy compacta.

Una mayor exposición a riesgos de retrasos y cambios invitan a poner énfasis en la gestión de contratos con el fin de asegurar que el GACM mantenga un monitoreo estricto de la ejecución de las obras. El creciente número de contratos vigentes, combinado con recursos humanos limitados, podrían incrementar los riesgos y exponer al GACM a la crítica de la opinión pública. A fin de mitigar dichos riesgos, es necesario que el GACM evalúe cuidadosamente las acciones que deberán emprenderse para implementar un marco integral de gestión de contratos y definir el número correspondiente de empleados requeridos para estas actividades.

Dados los avances del GACM en la gestión de conflictos de interés, protección a denunciantes, gestión de riesgos y participación del sector privado, ahora conviene focalizarse en mejorar las diferentes medidas implementadas. En lo que toca a gestión de conflictos de interés, pueden tomarse medidas adicionales sobre el contenido del protocolo, así como sobre la adopción de una estrategia de implementación que asegure que este incida en conductas reales. En lo relativo a protección de denunciantes, es necesario simplificar los requisitos para calificar la información reportada por un empleado, así como comunicar y demostrar que no se tolerarán represalias contra denunciantes. A partir de sus avances en materia de gestión de riesgos, el GACM podría ahondar en la mejora de políticas y procesos, al perfeccionar sus guías para realizar análisis de riesgos, definir la tolerancia al riesgo y perseverar en las actividades de concientización y capacitación. Como parte de estas actividades, el GACM podría desarrollar los argumentos para gestionar riesgos de corrupción en el ciclo de contratación y promover una cultura de gestión de riesgos. Los trabajos para involucrar a los empleados que no son servidores públicos y a los socios del sector privado deben continuar, con esfuerzos enfocados ahora en asegurar que los estándares de integridad sean claros, accesibles, entendidos y observados.

En lo que respecta a transparencia, debe continuar la institucionalización de buenas prácticas, como la publicación de todos los contratos siguiendo el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA), incluidos los avances físicos y financieros de las obras. Esta experiencia deberá documentarse para favorecer su continuidad y transmitirla a otras instituciones públicas. Para llevar estos esfuerzos al siguiente nivel, el GACM podría generar una visión simplificada del proyecto como un todo, contestando con claridad dos preguntas clave: ¿está el proyecto en tiempo y está en presupuesto? Además, el GACM podría explorar la posibilidad de publicar información en tiempo real.

En relación con las comunicaciones, el principal reto de la estrategia respectiva durante 2018 será consolidar la idea de que la continuidad del proyecto NAICM está a salvo y construir confianza de la sociedad en el mismo.

Después de ponderar los logros y las inminentes oportunidades, la OCDE propone concentrar recursos y esfuerzos en las siguientes recomendaciones de alto impacto, que deben ser atendidas no solo por el GACM, sino también por otras dependencias con el liderazgo y los recursos necesarios para movilizar apoyo al proyecto. Estas recomendaciones buscan institucionalizar las reformas y buenas prácticas adoptadas por el GACM, de manera que sean sostenibles en el tiempo, aun si hubiera cambios en la alta gerencia.

Durante 2018 la OCDE apoyará al GACM con diversas actividades para respaldar la puesta en práctica de las recomendaciones.

Recomendaciones de alto impacto

A ser encabezadas por el GACM:

1. El GACM debería evaluar las oportunidades restantes en su estructura organizacional llevando a cabo un análisis de brechas para identificar funciones que todavía pueden fortalecerse. Al mismo tiempo, el proceso de reingeniería debe ser terminado para fortalecer la gobernanza de procesos y la interoperabilidad de los sistemas de información.
2. El GACM debería desarrollar mecanismos para la participación sistemática de un mayor número de actores interesados en el proyecto NAICM. El Grupo Plural de Trabajo en Compras Públicas proporciona un modelo que podría ser replicado total o parcialmente.
3. El GACM debe aprovechar el trabajo reciente y continuar, con el apoyo de la SFP, el diseño de documentos de licitación, criterios de adjudicación y ponderaciones que promuevan una mayor participación en sus procesos licitatorios, partiendo del hecho de que muchos son proyectos únicos. Incrementar el número de ofertas que compitan tanto en sus elementos técnicos como en el económico generaría un impacto positivo en ahorros y reduciría riesgos de colusión y asignación del mercado.
4. Al ser un pre-requisito para un uso más estratégico de las contrataciones públicas, el GACM podría robustecer su investigación de mercado utilizando de mejor manera la información existente y desarrollando un enfoque estructurado para este ejercicio. Hacerlo ayudaría al GACM a cimentar las orientaciones estratégicas y minimizar retrasos en los procesos de contratación.

5. El GACM podría evaluar con cuidado los esfuerzos necesarios para implementar un marco integral de gestión de contratos, así como los riesgos de no hacerlo. Debería también asegurarse de retener la propiedad y un monitoreo estricto sobre el desempeño de los contratistas, incluso aquellos que supervisan obras de construcción.
6. El GACM se beneficiaría al categorizar su base de proveedores y contratistas y adaptar sus actividades de gestión de contratos, pues podría asignar recursos estratégicamente y minimizar riesgos vinculados a una gestión deficiente de proveedores. Al fortalecer la gestión estratégica de proveedores, el GACM podría tomar una posición proactiva anticipándose a problemas emergentes y adaptándose a condiciones cambiantes.
7. Con el fin de robustecer su marco para la gestión de conflictos de interés, el GACM podría mejorar el contenido de su nuevo Protocolo para prevenir, identificar y gestionar situaciones de conflicto de interés y desarrollar un plan de acción con pasos concretos para asegurar la eficacia en su implementación e influir en conductas.
8. El GACM podría cimentar la confianza en los canales para denunciar irregularidades simplificando los procesos de denuncia y fortaleciendo el compromiso de la alta gerencia con los canales internos y externos para presentar denuncias.
9. El GACM podría avanzar en sus esfuerzos para salvaguardar la integridad al optimizar sus políticas y guías sobre gestión de riesgos, en particular riesgos de corrupción, así como al perfeccionar las acciones que crean conciencia y mejoran los conocimientos entre el personal sobre una adecuada gestión de riesgos en todo el ciclo de contrataciones.
10. El GACM podría asegurarse de que su unidad de ética tenga atribuciones para coordinar acciones, convirtiéndola en una ventanilla única para la integridad, la ética y los esfuerzos anticorrupción de los actores internos y externos.
11. Con el fin de lograr una adopción efectiva de los requisitos de integridad entre empleados que no son servidores públicos y socios del sector privado, el GACM podría mejorar la difusión del Manifiesto de Integridad y alentar a los proveedores a adoptar el Programa de Integridad Empresarial, en coordinación con la SFP y las cámaras empresariales.
12. El GACM podría avanzar en sus esfuerzos por la transparencia asegurando claridad en el tipo de informaciones disponibles, desarrollando herramientas para proporcionar información en tiempo real sobre los avances de las obras y mostrando el avance físico y financiero de la obra en su conjunto en un formato amigable.
13. Apoyándose en los logros de la estrategia de comunicación, el GACM debería promover la continuidad del proyecto NAICM, informar acerca de buenas prácticas adoptadas y beneficios para la sociedad, fomentando la confianza social en el proyecto.

A ser encabezadas por otras instituciones:

14. El Centro de Gobierno (la Presidencia de la República) debería continuar fortaleciendo la autonomía de gestión del GACM completando la reforma de su

gobierno corporativo. Esto incluye explorar alternativas para dotar al GACM de la flexibilidad necesaria para su gestión interna, establecer una función de auditoría interna y reformar la composición y el proceso de nominación al Consejo de Administración.

15. El Centro de Gobierno debería asegurar la coordinación del gobierno completo alrededor del proyecto NAICM mediante la ampliación del alcance y los miembros del Grupo de Trabajo Intersecretarial y su empoderamiento para atender los problemas que surjan durante la etapa de construcción.
16. El Centro de Gobierno, al tener el liderazgo político necesario, podría organizar un grupo consultivo compuesto por actores interesados, de todos los órdenes de gobierno, que proporcione consejo en las decisiones de contratación tomadas durante el desarrollo del NAICM.
17. La SHCP, en conjunto con el GACM, deben tomar una decisión tan pronto como sea posible sobre cómo se asegurará un adecuado financiamiento del proyecto más allá del 2019. La oportunidad de esta decisión es fundamental para mantener la confianza en la sostenibilidad del proyecto.

Seguimiento de los informes de la OCDE

En enero de 2015 la OCDE y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) de México suscribieron un acuerdo para fomentar la integridad, la transparencia y las buenas prácticas de contratación pública en el proyecto y la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM). Una aportación central de la OCDE en este contexto fue el estudio de cuatro elementos fundamentales de este proyecto de infraestructura aeroportuaria: i) la gobernanza del proyecto, ii) el esquema de contratación pública, iii) las medidas de integridad para proteger el proyecto contra la corrupción, y iv) la estrategia de comunicación.

El estudio de la OCDE *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México* se publicó en noviembre de 2015.¹ En el estudio se plantearon 100 recomendaciones al Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM), la empresa de participación estatal mayoritaria encargada de la construcción del NAICM, así como a otras secretarías y entidades responsables de acciones vinculadas a la ejecución del proyecto.

En noviembre de 2016 la OCDE publicó el *Primer informe de avances sobre el desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México: Hacia una ejecución efectiva*.² En este documento se hizo un balance de los avances en la gestión del proyecto evaluando la implementación de mejores prácticas recomendadas y su adaptación al contexto legal mexicano e identificando los ámbitos de oportunidad pendientes. Después de hacer este balance, se sugirió concentrar los recursos y los esfuerzos en 16 recomendaciones de alto impacto referentes a los cuatro elementos fundamentales abordados en el estudio de noviembre de 2015.

El objetivo del presente documento es dar a conocer los logros del GACM y otras entidades en relación con las 16 recomendaciones contenidas en el Primer informe de avances, reconocer los logros y señalar los principales ámbitos de oportunidad que todavía falta abordar para hacer frente a las brechas que prevalecen en el proyecto y que pueden amenazar su terminación exitosa a tiempo y sin exceder el presupuesto.

Las 16 recomendaciones se agruparon en siete ejes temáticos y se formaron grupos de trabajo para cada uno de ellos, encargados de tomar acciones para cumplirlas. Los grupos de trabajo se beneficiaron de la participación de funcionarios no solo del GACM y de la OCDE, sino también de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Los grupos de trabajo

¹ El estudio es accesible en sus versiones en español (<https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/NAICM%20e-Book.pdf>) y en inglés (<http://www.oecd.org/publications/effective-delivery-of-large-infrastructure-projects-9789264248335-en.htm>).

² El informe es accesible en sus versiones en español (<http://www.oecd.org/governance/ethics/avances-desarrollo-nuevo-aeropuerto-mexico.pdf>) y en inglés (<https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/progress-report-new-airport-mexico-city.pdf>).

y sus respectivas recomendaciones se organizaron como se indica en el siguiente cuadro, con miras a atenderlas con mayor eficacia:

Cuadro 1. Grupos de trabajo y sus respectivas recomendaciones a partir del informe de avances

<i>Grupos de trabajo</i>	<i>Recomendación número</i>	<i>Capítulos de este informe</i>
Riesgos	1, 5, 6	Gobernanza, compras públicas e integridad
Consulta social y participación ciudadana	2	Gobernanza
Contrataciones públicas	3, 4, 10	Contrataciones públicas
Integridad	11	Integridad
Transparencia	7, 14	Integridad y comunicaciones
Reingeniería del GACM	8, 9, 12, 13, 15	Gobernanza
Gestión de contratos	16	Contrataciones públicas

Fuente: Elaboración de la Secretaría General de la OCDE.

La función de la OCDE es acompañar el proceso de puesta en marcha de las recomendaciones, proponer buenas prácticas internacionales, mantener el proceso de reforma como parte de la agenda del GACM y contribuir al desarrollo de capacidades del personal del GACM. Entre octubre de 2016 y diciembre de 2017 la OCDE organizó y dirigió cuatro talleres sobre gobernanza de megaproyectos de infraestructura (24 de octubre de 2016), planeación de accesos terrestres (14 de marzo de 2017), gestión de contratos (9 de mayo de 2017) e identificación y gestión de conflictos de interés (11-12 de julio de 2017). Todos los talleres contaron con ideas aportadas por personal de la OCDE y otros eminentes expertos de países miembros de la Organización, así como de instituciones nacionales con pericia en la materia. Además, a petición del GACM la OCDE brindó asesoría específica sobre varios temas; por ejemplo, gestión de riesgos, riesgos de integridad y atención de posibles situaciones de conflicto de interés, revisión de los alcances de la investigación de mercado más allá de los requerimientos estrictamente legales y aprovechamiento de los datos publicados por el GACM bajo el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas y su visualización para uso de la sociedad civil, entre otros.

Capítulo 1. Adaptar la gobernanza del proyecto a la fase intensiva de construcción

La gobernanza del proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), como cualquier otro megaproyecto de infraestructura, evoluciona conforme pasa de una etapa a la siguiente (es decir, de la planeación a la licitación y de esta a la construcción).

La gobernanza es un elemento que permea todos los aspectos de la ejecución exitosa de un proyecto. Según la Oficina de Comercio Gubernamental del Reino Unido (OGC, por sus siglas en inglés), cinco de las ocho causas de fracaso de proyectos identificadas en 2005 eran atribuibles a una gobernanza deficiente. En cambio, la OGC observó que siete de las diez causas comunes de confianza identificadas en 2010 eran atribuibles a la buena gobernanza. De igual manera, el *Global Study on Project Management Trends 2012* de PwC identificó a la gobernanza deficiente como el primer factor que contribuía al fracaso de un proyecto. A su vez, las publicaciones *Cost Review Report 2010*, de Infrastructure UK, y *Guide to Initiating Successful Projects*, de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, insisten en la importancia de la buena gobernanza al destacar la necesidad de prestar más atención a las primeras etapas de los proyectos para garantizar su orientación hacia el éxito y al establecer el entorno y la capacidad de ejecución idóneos para ajustarse a su complejidad (Infrastructure UK, 2014^[1]).

Los mecanismos de gobernanza de proyectos pueden y deben cambiar con el tiempo a medida que la entidad promotora conozca mejor los riesgos y los mecanismos de gestión, que el equipo y los procesos de gestión maduren y demuestren competencia, y el proyecto del NAICM avance en su ciclo de vida. Además, conforme los proyectos de infraestructura avanzan de una etapa a la siguiente, las reformas deben consolidarse para ejercer impacto sobre las estructuras organizacionales, el comportamiento y el desempeño de los funcionarios públicos y otros actores interesados. De hecho, el GACM ya ha avanzado en diversas reformas a la gobernanza del proyecto que requieren institucionalizarse para tener un impacto profundo en la ejecución del proyecto NAICM.

La gobernanza del proyecto también es relevante en vista de la próxima transición del Gobierno de México, prevista para diciembre de 2018. Para entonces será de suma importancia disponer de estructuras institucionalizadas para la gobernanza del proyecto y la coordinación entre las distintas entidades y los actores interesados. El proyecto del NAICM, que está sujeto a un calendario muy ajustado, no puede permitirse prolongadas curvas de aprendizaje por parte de la nueva administración, de manera que el Gobierno de México afronta el reto de garantizar la continuidad de las políticas y los procesos que han resultado eficaces para facilitar la gestión del proyecto y crear confianza entre ciudadanos e inversionistas.

En sus dos informes previos, la OCDE analizó el gobierno corporativo de la entidad encargada de la ejecución del NAICM, el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM), su estructura organizacional, coordinación, gestión de riesgos, consulta social y participación de las partes interesadas. En este capítulo se considerarán los logros más

recientes en estos campos, se evaluarán en el contexto de la etapa actual del NAICM y se plantearán recomendaciones para atender las oportunidades pendientes y consolidar reformas clave; por ejemplo las relativas a la composición del Consejo de Administración del GACM, la reingeniería de su estructura orgánica, las medidas de integridad, la aplicación de estándares internacionales para hacer transparentes las actividades de contratación y la estrategia de gestión de riesgos, así como el esquema de financiamiento del proyecto.

Prioridad 1: Fortalecer la autonomía de gestión del GACM completando la reforma de su gobierno corporativo

Número de recomendación en el informe de avances de 2016: 8.

El estudio de la OCDE (noviembre de 2015) detectó la necesidad de aumentar el grado de separación vertical de poderes en la relación del GACM con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la falta de una función de auditoría interna y la necesidad de revisar la composición y el proceso de nombramiento de miembros del Consejo de Administración.

Las buenas prácticas apuntan a un modelo de gobierno corporativo parecido al siguiente:

- La estrategia de negocios, los problemas operativos, las decisiones de inversión y las compras públicas son responsabilidad de la administración del GACM y su consejo.
- La política aeroportuaria es competencia de la SCT como parte de una política integrada de transporte.
- Los asuntos sectoriales o específicos corresponden a las secretarías y entidades gubernamentales competentes.

Avances logrados

Tres miembros independientes se incorporaron al Consejo de Administración del GACM durante su cuarta sesión ordinaria en diciembre de 2016. Más recientemente, en diciembre de 2017, un cuarto consejero independiente se integró al Consejo de Administración. La incorporación de miembros independientes había sido una recomendación expresa de la OCDE para adquirir conocimientos especializados y facilitar discusiones más equilibradas. Los Estatutos del GACM se reformaron para formalizar su incorporación, previa aprobación de la Asamblea de Accionistas, con lo cual se avanzó en la modificación de la composición del Consejo.

Los cuatro miembros independientes aportan al GACM pericia en gestión de proyectos, finanzas públicas, infraestructura, transporte y administración pública. Las reacciones de la alta dirección del GACM son bastante positivas respecto al papel de estos cuatro integrantes, en el sentido de que han enriquecido las discusiones en las juntas del consejo, lo que contribuye a balancear las perspectivas de los problemas clave. De hecho, antes de su incorporación, todos los miembros del Consejo de Administración del GACM eran funcionarios públicos, por lo que esta medida permitió profesionalizar al Consejo de Administración al contar con contribuciones y recomendaciones en beneficio del proyecto NAICM.

Los miembros independientes del consejo también participan en el Comité de Control Interno y Desarrollo Institucional (COCODI) del GACM, mecanismo empleado por la Secretaría de la Función Pública (SFP) para vigilar y evaluar las actividades de control

interno en cada entidad de la administración pública, así como en reuniones técnicas del GACM, al margen del propio Consejo de Administración.

Aspectos mejorables

La naturaleza del GACM como empresa de participación estatal mayoritaria lo subordina a una serie de regulaciones y condiciones que limitan su flexibilidad, por ejemplo, en lo referente a los regímenes de contratación pública, presupuesto, gestión de recursos humanos y gobierno corporativo. La incorporación de los cuatro miembros independientes al Consejo de Administración del GACM fue, sin duda, un paso en la dirección correcta. Sin embargo, hay que tomar en cuenta su capacidad de influir en la gestión del proyecto. De hecho, las decisiones estratégicas no se toman en el Consejo de Administración del GACM, sino en la SCT y en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que están representadas en el Consejo de Administración.

Lo anterior es consecuencia de las prácticas deficientes de gobierno corporativo en México, las cuales están consagradas en ley. El Artículo 9 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP) establece que la SHCP estará representada en los consejos de dichas entidades, así como otras secretarías de acuerdo con la materia correspondiente. Del mismo modo, el Artículo 35 de la LFEP dicta que la dependencia coordinadora de sector (la SCT en el caso del GACM) presidirá el consejo. Por lo anterior, modificar la composición del consejo requiere reformas legislativas.

Mientras que la práctica habitual en México es que los consejos de administración de las empresas públicas estén compuestos por funcionarios públicos, en los países de la OCDE cada vez se reconoce más que ciertos representantes del sector público no son aceptables como miembros de los consejos de administración de empresas públicas en ninguna circunstancia. El consenso de la OCDE, ilustrado en las *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, (OCDE, 2015^[2]) sostiene que ni ministros o secretarios de Estado ni otros representantes directos o partes estrechamente relacionadas con los poderes ejecutivos deben estar representados en los consejos de administración de las empresas públicas.

Por ejemplo, los países escandinavos han ido más lejos que la mayoría de las jurisdicciones y limitan formalmente el peso de los políticos y los burócratas en los consejos de administración de las empresas públicas. En Noruega, los políticos en activo, incluidos los parlamentarios, ministros o secretarios de Estado, así como los servidores públicos cuyas atribuciones incluyen ejercer autoridad regulatoria o de control sobre la empresa u ocuparse de asuntos de gran importancia para ella, no pueden ser elegidos para formar parte del consejo de administración.

Más aún, muchos países tienen restricciones sobre la designación de servidores públicos como miembros de consejos de administración. En Finlandia, por ejemplo, solo un servidor público de la función propietaria (y en algunos casos otro de una administración pertinente) puede integrar el consejo de administración de una empresa pública, pero por regla general se evitan posibles conflictos de interés al no permitir que los servidores públicos con puestos de tipo político pertenezcan a consejos de administración. Un modelo parecido se adoptó en Australia, donde el nombramiento de titulares de departamentos no puede considerarse salvo en circunstancias excepcionales, tomando en cuenta su capacidad para representar los intereses del gobierno, sus competencias empresariales y todo conflicto de interés que pudiera surgir. Así pues, en general la buena práctica es evitar que los funcionarios vinculados directamente con los poderes ejecutivos ocupen cargos en consejos de administración de empresas públicas (OCDE, 2013^[3]).

La dinámica del proyecto del NAICM exige una entidad corporativa con la autonomía de gestión necesaria para adaptarse a las distintas etapas de ejecución de la infraestructura.⁶ Esta entidad corporativa, el GACM, debe ser capaz de tomar decisiones con independencia de la cabeza del sector (la SCT), con el fin de dirigir el proyecto siguiendo criterios técnicos ajenos a consideraciones políticas. Actualmente no existe una separación clara entre las atribuciones de la SCT y el GACM y, en la práctica, el director general del GACM está subordinado a dicha secretaría, lo cual obstaculiza el carácter corporativo del Grupo.

Según un análisis jurídico encargado por el GACM, un mayor grado de separación vertical entre este y la SCT requeriría reformas legislativas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la LFEP y su Reglamento, y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, entre otros. En algunos supuestos (por ejemplo, convertir el GACM en una empresa productiva del Estado), podría necesitarse incluso una reforma constitucional.⁷

Dado que esta clase de reforma a gran escala está fuera del ámbito de atribuciones del GACM, el Gobierno de México (principalmente, la Oficina de la Presidencia) debe tomar la iniciativa y aprovechar esta oportunidad para reformar la gobernanza de las empresas públicas y al mismo tiempo otorgar al GACM la flexibilidad necesaria para llevar a cabo un megaproyecto de infraestructura como el NAICM. El Centro de Gobierno podría también considerar alternativas en el corto plazo que doten al GACM de mayor flexibilidad en su gestión interna, ya sea haciendo efectiva la disposición del Artículo 11 de la LFEP o bien buscando una transformación corporativa con la participación de otros actores.

Además, el GACM debe establecer una función de auditoría interna que responda al Consejo de Administración, ya que esta función no existe actualmente. La participación de miembros independientes en el Consejo de Administración del Grupo abre la posibilidad de que esta función esté directamente subordinada a un comité encabezado por un miembro independiente.

Aunque la auditoría es una de las facultades del Órgano Interno de Control (OIC) del GACM, su estructura no corresponde a la de una entidad corporativa, en esencia porque el OIC no rinde cuentas al Consejo de Administración del GACM, sino a la SFP.

Al igual que en las grandes empresas cotizadas, es necesario que el GACM adopte un sistema de auditoría interna. La auditoría interna en empresas estatales proporciona evaluaciones independientes y objetivas que las ayudan a mejorar su gestión de riesgos, su control y su gobernanza. La figura del auditor interno es importante para disponer de un proceso de información eficiente y robusto, así como de los controles internos adecuados en sentido amplio. El auditor interno debe definir los procedimientos para

⁶ De hecho, el Artículo 11 de la LFEP establece que “Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a esta, a los demás que se relacionen con la Administración Pública”.

⁷ Una reforma constitucional requiere la aprobación por votación de dos tercios de ambas cámaras legislativas (la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados), así como por la mayoría de las legislaturas estatales.

recolectar, agrupar y presentar información con suficiente grado de detalle. Además, debe velar por la correcta implantación de los procedimientos de la empresa.

La experiencia internacional sugiere que, para reforzar su independencia y autoridad, los auditores internos deben trabajar en nombre del consejo y de su comité de auditoría, de los que dependen directamente. Los auditores internos deben mantener contacto irrestricto con el Presidente y los miembros del Consejo y su comité de auditoría. Esta comunicación influye en la capacidad del consejo para evaluar las operaciones y los resultados reales de la empresa. Es necesario incentivar la consulta entre auditores externos e internos. Por último, se recomienda, también, como buena práctica, incluir un informe de control interno en los estados financieros, en el que se describa la estructura interna de control y los procedimientos de información financiera. Los hechos relevantes observados por la auditoría interna deben comunicarse al consejo y, en los casos que proceda, al comité de auditoría.⁸

Por último, ni la LFEP ni su Reglamento entran en detalle sobre procedimientos alternativos al nombramiento de miembros de consejos de administración por parte del Presidente de México (por ejemplo, comités de nombramientos, reservas de candidatos calificados, empresas de búsqueda de talentos), mientras que la buena práctica de la OCDE indica que tales nombramientos deben basarse en procedimientos competitivos y basados en méritos de los aspirantes.

Prioridad 2: Consolidar la nueva estructura organizacional del GACM y evaluar las oportunidades restantes

Números de recomendaciones en el informe de avances de 2016: 9 y 15.

Desde la publicación de su estudio de noviembre de 2015, la OCDE identificó la necesidad de fortalecer la estructura organizacional del GACM. El informe de avances de noviembre de 2016 reiteró esta necesidad, no solo en cuanto al número de empleados, sino a la rendición de cuentas y la toma oportuna de decisiones. También se planteó la necesidad de establecer sistemas para compartir información entre los distintos departamentos del GACM y permitir el seguimiento de los avances del proyecto.

Avances logrados

El GACM, con el apoyo de una consultoría, desarrolló un proyecto para la reingeniería de sus procesos, sus sistemas y su estructura organizacional, con el objetivo de fortalecer la gestión, los flujos de control interno y la rendición de cuentas. Los objetivos de dicha reingeniería son los siguientes:

- Establecer el modelo de administración que permita el correcto desarrollo del NAICM.
- Aclarar la visión del GACM que permita la alineación al proyecto NAICM (ver Recuadro 1.1).
- Identificar las competencias requeridas para la realización del proyecto.
- Adaptar la organización a los objetivos.

⁸ OCDE (2015), *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258167-es> (OCDE, 2015_[2])

- Diseñar los procesos para asegurar un orden sistémico en el cumplimiento de los objetivos.
- Ajustar los sistemas de información a los procesos.
- Armonizar la estructura de organización con los procesos, con los puestos requeridos, la cantidad de personas y el perfil que aseguren el cumplimiento del proyecto NAICM.

Recuadro 1.1. Visión y misión del GACM

Visión: Ser un referente de excelencia en la gestión de megaproyectos de infraestructura a lo largo del desarrollo y vida del NAICM; por su habilidad para administrar recursos públicos y privados eficientemente, encontrar soluciones innovadoras a problemas complejos, tomar decisiones que optimicen su sustentabilidad y conducirse con integridad y transparencia.

Misión: Construir y poner en operación el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y asegurar su adecuada gestión, maximizando el potencial del aeropuerto y contribuyendo al desarrollo de la región y del país.

Fuente: Información publicada por el GACM en www.aeropuerto.gob.mx/quienes-somos.php.

El 29 de marzo de 2017, el Consejo de Administración del GACM aprobó la nueva estructura organizacional, así como el escalafón de salarios que el grupo aplicaría, y dio al director general instrucciones de realizar los trámites necesarios en la SFP y la SHCP para formalizarlo. En el marco de la nueva estructura, el GACM tendrá 190 plazas de servidores públicos, entre ellas 31 de estructura y 159 eventuales.⁹ Además, el Grupo cuenta con un contrato que le permite recibir apoyo de personal tercerizado. El proceso completo de reestructuración del GACM requirió más de un año.

Cuadro 1.1. Empleados del GACM por tipo de contrato

	Empleados anteriores	Plazas nuevas	TOTAL
Permanentes	11	20	31
Contratos eventuales	74	85	159
TOTAL	85	105*	190

Nota: * De estos 105 empleados, 20 pertenecen al Órgano Interno de Control (OIC) y 48 son residentes de obra.

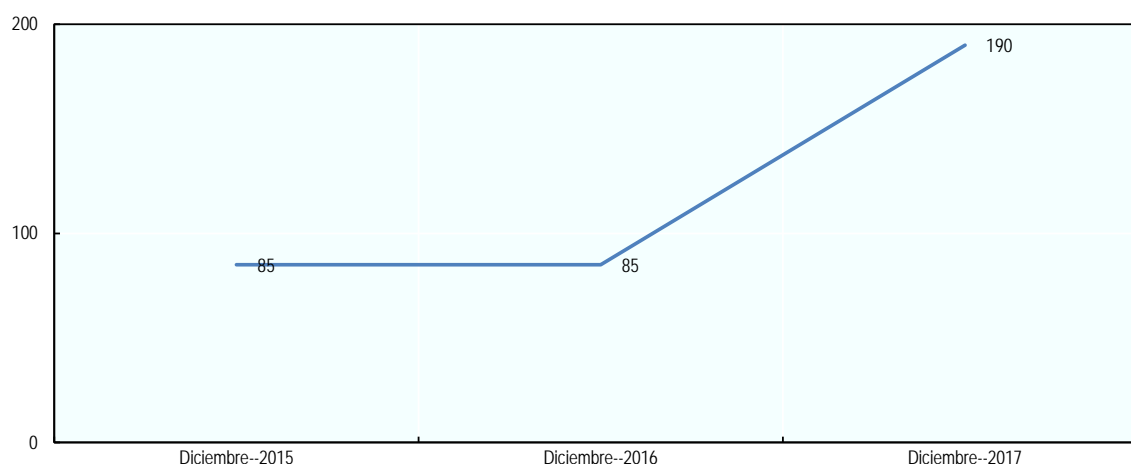
Fuente: Información facilitada por el GACM.

El número de servidores públicos del GACM, a partir de la aprobación de la nueva estructura organizacional, aumentó 123%. El Grupo calcula que se necesitan entre 500 y 700 empleados para ejecutar el proyecto del NAICM con solvencia. Los aeropuertos de Hong Kong y Abu Dabi exigieron un personal de alrededor de 800 y 1 800 empleados, respectivamente.

⁹ Los contratos eventuales tienen que renovarse cada tres meses, lo que dificulta atraer y retener personal.

Gráfica 1.1. Evolución del número de servidores públicos del GACM

Diciembre de 2015-diciembre de 2017



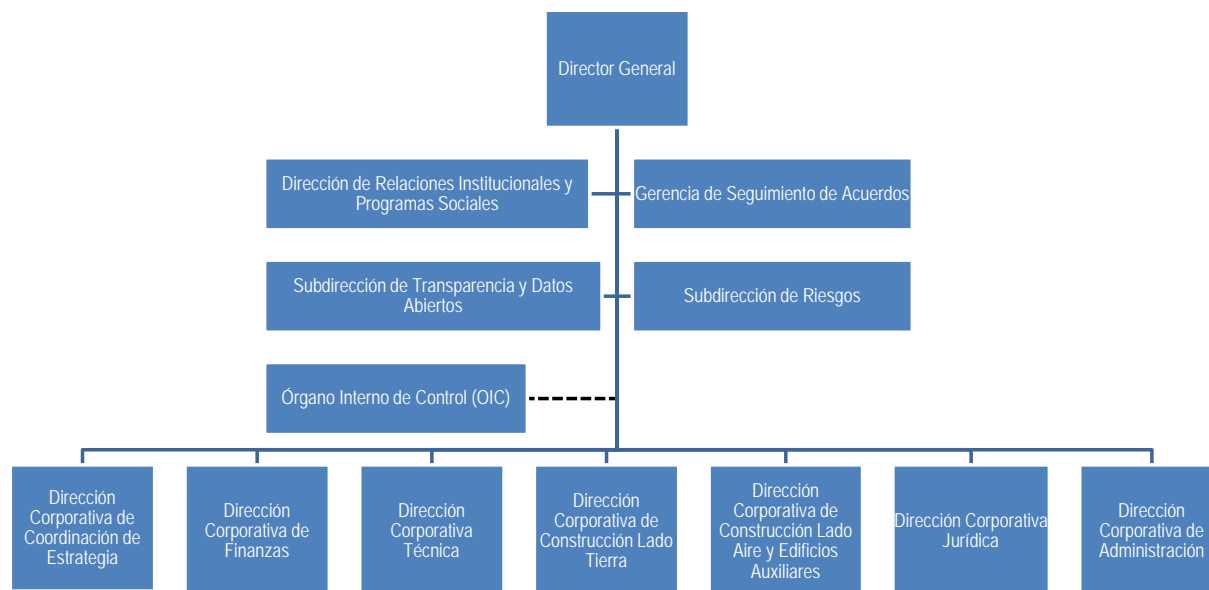
Fuente: Información facilitada por el GACM.

La nueva estructura organizacional tiene varias innovaciones. Una nueva Dirección Corporativa de Coordinación de Estrategia se ocupa del Plan Maestro del proyecto. También incluye una Dirección Corporativa Técnica, que consolida las funciones relacionadas con el diseño de proyectos de obras ejecutivas, la contratación de las compañías constructoras para su ejecución, el medio ambiente, los costos unitarios y la operación aeroportuaria, así como el análisis, validación y aprobación de ajustes a esos proyectos, junto con las Direcciones de Construcción (lado aire y lado tierra).

Las buenas prácticas en la construcción de aeropuertos se basan en tres pilares fundamentales: la infraestructura lado tierra (edificio terminal, caminos de acceso terrestres, centro de transportes, centro de control aéreo), la infraestructura lado aire (pistas, torre de control, red de servicios) y la infraestructura de edificios auxiliares (centro de emergencias, edificio de bomberos, comunicaciones). La estrategia del GACM consistió en crear dos de estos pilares: infraestructura lado tierra e infraestructura lado aire, la cual atiende también la infraestructura de soporte o edificios auxiliares (véase la Gráfica 1.2).

También se creó la Subdirección de Transparencia y Datos Abiertos para coordinar la implementación de las políticas de acceso a la información, transparencia proactiva, datos abiertos y protección de datos personales, así como para institucionalizarlas.

Gráfica 1.2. El nuevo organigrama del GACM



Fuente: Información facilitada por el GACM.

En comparación con la estructura anterior se aprecian varias mejoras. Además de la división de la Dirección de Construcción/Infraestructura en dos áreas (lado tierra y lado aire y edificios auxiliares), se creó una nueva dirección para que los servicios jurídicos reflejen su función auxiliar de todas las áreas. Asimismo, aunque no hay una Dirección de Informática como tal en el segundo nivel de la organización, se creó una Subdirección de Sistemas y Procesos subordinada a la Dirección Corporativa de Administración.

El informe de avances de la OCDE (noviembre de 2016) también recomendó completar la aplicación de un sistema de planeación de recursos gubernamentales, el Sistema Institucional de Grupo Aeroportuario (SIGA) en todo el GACM. El sistema ya es plenamente funcional y operativo, con las siguientes funciones:

- Contabilidad general.
- Planeación y control presupuestales.
- Tesorería.
- Cuentas por pagar.
- Módulo de adquisiciones.
- Inventarios y activo fijo.
- Inteligencia de negocios y análisis de información.
- Contabilidad electrónica del Sistema de Administración Tributaria (SAT).

El GACM también creó otros sistemas de información, como el Sistema de Control de Obra y Proyecto (SCOP)¹⁰ y el Sistema de Elaboración de Documentos de Pago (SEDP). Este último tiene por objeto racionalizar los procedimientos de pago y reducir al mínimo la posibilidad de errores. Facilita el seguimiento del avance de las obras y estandariza los documentos de pago, lo que contribuye a las prácticas de gestión de contratos.

¹⁰ El capítulo sobre contratación pública contiene más información sobre el SCOP.

El GACM ha trabajado en la interoperabilidad de sus sistemas de información y se registran avances. Por ejemplo, el SIGA y el SEDP ya están interconectados para efectos de intercambio de información sobre contratos y pago de facturas (del SIGA al SEDP) y estimaciones de obra (del SEDP al SIGA). En los próximos meses, el GACM planea interconectar el SEDP y el SCOP para facilitar el intercambio de información sobre el avance físico-financiero de las obras y establecer vínculos SEDP-SIGA-SCOP. Sin embargo, varios sistemas de información aún no se interconectan y la principal debilidad del GACM en relación con los sistemas de información es su esquema de gobernanza.

Aspectos mejorables

La estructura organizacional del GACM, aunque mejorada, requiere de una evaluación permanente para identificar brechas que crean riesgos para la administración del NAICM. Por ejemplo, pese a la incorporación de 48 residentes (y sus correspondientes equipos) y a la colaboración de empresas supervisoras para cada contrato de obras, la dimensión del proyecto exige un análisis de brechas (*gap analysis*) para verificar que este número corresponde a las complejas particularidades de los contratos. Otro ejemplo podría ser la necesidad de contar con administradores de contratos de adquisiciones y servicios.

El análisis de brechas debe arrojar luz para que el GACM pueda elaborar cálculos más precisos de sus necesidades de recursos humanos, y de las funciones que aún es necesario fortalecer. Como lo reconocieron los informes previos de la OCDE, las presiones fiscales en México dificultan conseguir la holgura necesaria para expandir las estructuras organizacionales. Pero también es cierto que el proyecto del NAICM debe acometerse de manera totalmente distinta a la de otras iniciativas públicas, dada la magnitud de los riesgos que implica (para el proyecto mismo y para el país en general), particularmente en vista de que el proyecto ya entró en la etapa de construcción intensiva.

El análisis de brechas también es necesario porque la estructura original del GACM respondía a funciones relacionadas con planeación, diseño y licitación. Ahora debe darse prioridad a la gestión de contratos para garantizar que las obras se entreguen a tiempo, sin exceder el presupuesto y con la calidad requerida. En el futuro volverán a cambiar las prioridades y el GACM no tiene la flexibilidad necesaria para adaptarse a las distintas etapas del proyecto. La nueva estructura organizacional responde mejor a estas necesidades, pero el GACM debe hacer esfuerzos continuos para identificar las debilidades y canalizar los recursos conforme a las prioridades.

Un tratamiento diferenciado también permitiría al GACM adoptar escalafones salariales distintos de los que se usan en la administración pública. Esto también se relaciona con el gobierno corporativo del GACM y su naturaleza y requeriría de reformas legislativas. Lo anterior es importante para que el GACM pueda atraer y retener talentos. De hecho, en el verano de 2017 el GACM buscó personal para ocupar el puesto de subdirector de riesgos y el proceso se complicó porque los salarios que el organismo podía ofrecer no correspondían a los perfiles requeridos.

Actualmente, como se ha explicado, el GACM usa varios sistemas de información a distintos niveles de acceso. Pero estos sistemas con frecuencia no están interconectados, lo que puede ocasionar redundancias, duplicación de funciones y confusión. El GACM contrató a una empresa consultora precisamente para atender este problema de gobernanza y alinear los procesos con los sistemas de información. Se concibió un proyecto para entender mejor cómo interactúan y se comunican los diversos sistemas, así como las unidades responsables de ellos. El proyecto consta de las siguientes acciones:

- Idear el modelo de gobernanza de las TI.
- Crear un grupo estratégico de trabajo para operar y mantener el modelo.
- Formalizar un comité para la autorización y el seguimiento de los proyectos relacionados con los sistemas de TI.
- Elaborar políticas y directrices de control.
- Seguir el Plan Estratégico de TI.
- Elaborar normas de TI.

El proyecto apunta en la dirección correcta y será importante que el GACM alcance su aplicación plena para racionalizar y dar sentido a las herramientas de TI que usa. Dicho proyecto deberá apoyar la interoperabilidad de los sistemas no solo para hacer más eficientes los procesos, sino también para facilitar el cumplimiento de las regulaciones sobre acceso a la información y datos abiertos, ya que actualmente la limitada interoperabilidad conlleva extracciones de información de diferentes plataformas y riesgos de información inconsistente.

Prioridad 3: Facilitar la coordinación del gobierno completo para garantizar la congruencia de las acciones de las distintas entidades que participan en el proyecto mediante la ampliación del alcance y de los miembros del Grupo de Trabajo Intersecretarial

Número de recomendación en el informe de avances de 2016: 1.

El informe de avances de la OCDE sobre el NAICM (noviembre de 2016) concluyó que “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”.

En el informe de avances, la OCDE documentó las actividades de un grupo de alto nivel para la coordinación intersecretarial y un Comité de Vigilancia Ambiental (CVA). Pese a algunos logros, no existe un mecanismo formal de coordinación de las distintas entidades públicas que participan en la ejecución del NAICM que pueda hacerse cargo de los diversos problemas que ya se presentan en el sitio de construcción. La membresía del grupo intersecretarial es limitada (véase el Recuadro 1.2) y la mayoría de las actividades de coordinación ocurren por medio de grupos bilaterales (por ejemplo, SCT-Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]).

Recuadro 1.2. El Grupo de Trabajo Intersecretarial

Los participantes del grupo son las secretarías de Gobernación (SEGOB); Desarrollo Social (SEDESOL); Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); SCT y SEDATU, así como el Gobierno del Estado de México; la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT); CONAGUA y el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE).

El objetivo del grupo es establecer vínculos entre las instituciones participantes para atender la problemática social identificada en las localidades vecinas al sitio de construcción del NAICM.

Fuente: Información proporcionada por el GACM.

Avances logrados

Como se observa en su nueva estructura organizacional, el GACM creó la Dirección de Relaciones Institucionales y Programas Sociales para establecer estrategias de coordinación y comunicación con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, así como con grupos sociales de los municipios en los alrededores del sitio de construcción y para mejorar las percepciones sobre el proyecto NAICM.

Sin duda el hecho más destacable en cuanto a coordinación es el grupo de trabajo establecido entre el GACM y la SFP. En enero de 2017 la OCDE planteó el reto de fortalecer la coordinación en una reunión con la Secretaria de la Función Pública, quien de inmediato dio instrucciones a su equipo para elaborar un plan de trabajo con el GACM orientado a apoyar la aplicación de las recomendaciones de la OCDE.

El grupo de trabajo nombró a líderes de cada lado para apoyar la aplicación de las 16 recomendaciones de la OCDE incluidas en el informe de avances de noviembre de 2016. Se reúne una vez al mes para hablar sobre el avance de la cooperación (hasta octubre de 2017 lo había hecho en ocho ocasiones). Está encabezado por el Director General del GACM y el Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas de la SFP, y la Secretaria de la Función Pública ha seguido de cerca los avances, incluso participando en una de las reuniones celebrada en el sitio de construcción.

Entre sus logros se encuentran los siguientes:

- Establecimiento de tres Mesas de Acompañamiento para apoyar tres importantes procesos de licitación (red de servicios para el campo medio, túnel para el drenaje profundo y construcción del centro intermodal de transporte terrestre). Este mecanismo busca analizar los proyectos que por su complejidad, relevancia o envergadura se consideran para el acompañamiento preventivo de la SFP para así identificar problemáticas, las causas o factores que las originan y posibles inhibidores que impidan el desarrollo de los procesos de licitación.
- Capacitación en integridad, ética pública y prevención de conflictos de interés para 270 empleados del GACM y en el Protocolo de actuación de los servidores públicos en contrataciones públicas para 174 empleados del GACM durante abril-mayo de 2017. Posteriormente, en octubre de 2017, debido a la implementación de la nueva estructura del GACM, se llevó a cabo una segunda etapa de capacitación a 72 empleados de nuevo ingreso en materia de integridad, ética

pública y prevención de conflictos de interés, así como sobre el Protocolo de actuación de los servidores públicos en contrataciones públicas.

- Capacitación en materia de normatividad de obra pública dirigida a residentes de obra y sus equipos.
- Fortalecimiento del Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés del GACM.
- Desarrollo de un Manifiesto de Integridad y un mecanismo de protección al gestor de integridad o denunciante.
- Publicación permanente de todos sus contratos bajo el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA) desde la planeación hasta la ejecución e información sobre los avances físico-financieros de los contratos de obra (véase el Capítulo 4 para mayor detalle sobre el alcance de este esfuerzo).

En marzo de 2017 el grupo de trabajo de la SCT y la SEDATU empezó a reunirse para sistematizar los planes de conectividad y acceso terrestre al NAICM y, al mismo tiempo, atender los problemas de planeación urbana y transporte masivo. Hasta agosto de 2017 se había reunido en ocho ocasiones, con la participación de distintas áreas de la SCT (Oficina del Secretario, Oficina del Subsecretario de Infraestructura, Oficina de la Subsecretaría de Transporte, construcción de carreteras, servicios técnicos y proyectos de tránsito, entre otros), el GACM y la SEDATU (en particular la Dirección General de Coordinación Metropolitana). El grupo de trabajo ha resultado un foro útil para intercambiar información y facilitar la comunicación entre sus participantes, así como para incorporar una perspectiva metropolitana a los planes de accesos terrestres.

La SEDATU también ha trabajado de manera bilateral con los municipios afectados por las obras para el acceso terrestre y por el propio NAICM. Por ejemplo, coadyuvó con el municipio de Atenco en la actualización de su Plan de Desarrollo Urbano, labor que se replicará con otros municipios vecinos. Además, junto con las secretarías estatales de desarrollo metropolitano de los estados de México, Hidalgo y la Ciudad de México, la SEDATU actualizó el Programa de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana, el cual estará listo en breve.

Hay también un grupo de trabajo conformado por la SCT, la CONAGUA y el GACM, a cargo de coordinar las obras hidráulicas con las partes directamente relacionadas con la construcción del aeropuerto.

Conforme a las recomendaciones de la OCDE, el GACM también celebró un acuerdo con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en abril de 2017. El acuerdo tiene por objeto promover una cultura de transparencia en el personal del GACM. En el marco de este acuerdo, el INAI impartió capacitación a los empleados del GACM y, en julio de 2017, el GACM recibió un reconocimiento por tener un Comité de Transparencia plenamente capacitado y por ser una institución capacitada al 100% en materia de transparencia (más información sobre este acuerdo en el capítulo 3).

Por último, el GACM también se ha acercado a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). En junio de 2017 la COFECE impartió a los empleados del Grupo un taller sobre sus recomendaciones para promover la competencia y la libre concurrencia en la contratación pública.

Aspectos mejorables

La OCDE ha sido testigo del compromiso contraído por la SFP de apoyar al GACM y considera que este grupo de trabajo es un modelo para atraer la atención de otras secretarías que deberían ser más participativas y proactivas. Aunque este y otros grupos de trabajo bilaterales o trilaterales han resultado útiles, sus alcances son limitados y los determinan en esencia las facultades otorgadas a las instituciones participantes.

Además, algunos de estos grupos bilaterales no han invitado a participar a todas las partes pertinentes. Por ejemplo, el grupo de trabajo SCT-SEDATU no ha solicitado la intervención de los gobiernos estatales y municipales interesados en las obras de acceso terrestre. Aunque hay planes de invitarlos a participar, hasta agosto de 2017 la SEDATU se coordinaba con ellos por separado. Incluso el Grupo de Trabajo Intersecretarial tiene un alcance limitado, ya que no cuenta con la participación de varias instituciones relevantes, por ejemplo, las secretarías de Educación, Salud, Medio Ambiente, SHCP, SFP, el Gobierno de la Ciudad de México y los municipios.

Para superar estas limitaciones se requiere un mecanismo de coordinación de todos los órdenes de gobierno. La etapa actual del proyecto del NAICM agudiza esta necesidad. A medida que la construcción se intensifica, los riesgos en torno al lugar de construcción se multiplicarán, no solo en número, sino en naturaleza, lo que exigirá soluciones coordinadas. Algunos problemas emergentes y otros ya identificados demuestran la necesidad de fortalecer la coordinación:

- En fechas recientes el Gobierno de la Ciudad de México decidió construir un tren exprés para comunicar la ciudad con el NAICM. El diseño original del Centro Intermodal de Transporte Terrestre del NAICM no preveía esto, por lo que su secuencia constructiva se modificó de manera que los cambios hechos al diseño, derivados de la incorporación del tren exprés, no afecten el tiempo programado originalmente para su construcción.¹¹
- En julio de 2017 los medios dieron a conocer la venta ilegal de combustible robado (popularmente llamado “huachicol”) en los alrededores del lugar de construcción (Periódico, Reforma, 2017_[4]). El GACM solicitó el apoyo de la Policía Federal para retirar los puestos de venta y eliminar los riesgos asociados con el manejo inadecuado de combustible. Aunque el problema se atendió con oportunidad, sirve para ilustrar las dificultades sociales surgidas en las cercanías del sitio de construcción.
- Los ejercicios de consulta social realizados por el GACM identificaron condiciones de extrema pobreza en los municipios que rodean el sitio de construcción. Tales condiciones se relacionan con la educación, el acceso a los servicios de salud, la vivienda, la violencia y la delincuencia, el transporte y el empleo, entre otros. Atender estos diversos aspectos de la pobreza exige acciones coordinadas de las instituciones federales, estatales y municipales, pero actualmente no hay mecanismo alguno que las integre.

En consecuencia, la OCDE recomienda establecer un Consejo Coordinador de Alto Nivel del NAICM, con la participación del gobierno federal en pleno y de representantes de los gobiernos subnacionales, en concreto del Estado de México y la Ciudad de México, así

¹¹ De acuerdo con el GACM, al no ser parte de la infraestructura crítica del proyecto, esta reprogramación no implica modificaciones en las fechas proyectadas para el desarrollo del NAICM.

como los municipios afectados por la construcción del NAICM y las obras de acceso terrestre. Este mecanismo serviría para proponer soluciones rápidas y más eficaces a la diversidad de problemas que pueden surgir en torno a la ejecución del NAICM. También sería útil para comunicar de mejor manera las posibles soluciones a un problema específico, dados los recursos disponibles. Esto es importante ya que hay una percepción equivocada entre algunos actores de que el GACM tiene recursos abundantes para transferir, por ejemplo, a los municipios.

En condiciones ideales, el Consejo Coordinador estaría encabezado y organizado por la Oficina de la Presidencia y podría trabajar mediante comités, por ejemplo de desarrollo urbano, obras hidráulicas, medio ambiente, desarrollo social, seguridad, conectividad y accesos terrestres, transparencia, financiamiento del proyecto, vivienda, servicios públicos, Ciudad Aeropuerto, empleo, educación, salud, auditoría y control, y cadenas productivas.

Otra alternativa para una mejor coordinación sería establecer una Agencia para el Desarrollo de la Zona de Impacto del NAICM, que podría funcionar bajo el liderazgo de los gobiernos del Estado de México y la Ciudad de México y con la participación activa de las dependencias de gobierno federal. Esta medida es razonable ya que los gobiernos locales son los que mejor conocen el territorio y los más interesados en atender la problemática social.

Prioridad 4: Crear nuevos mecanismos de participación de los actores interesados para generar confianza en el proyecto

Número de recomendación en el informe de avances de 2016: 2.

El estudio de la OCDE de noviembre de 2015 dio a conocer una estrategia intensiva para consultar a los usuarios de aeropuertos, y la necesidad de fortalecer la consulta social. Más adelante, en junio de 2016, durante una misión de investigación, el GACM informó a la OCDE sobre los planes de realizar, en el segundo semestre de 2016, un proceso de consulta social con los habitantes de Texcoco y Atenco, así como en las terminales 1 y 2 del aeropuerto actual. La consulta social respondía al compromiso de cumplir con los Principios de Ecuador y los requisitos de las instituciones financieras.

Avances logrados

Entre octubre y noviembre de 2016, el GACM llevó a cabo un proceso de información y participación públicas, con el propósito de identificar las principales necesidades, opiniones, percepciones e inquietudes de los habitantes de los municipios situados en la zona de influencia del NAICM, así como de los futuros usuarios y empleados del aeropuerto. Los resultados están publicados en el sitio web del GACM (GACM, 2017^[5]).

El proceso se realizó por medio de seis módulos situados en el palacio municipal de Texcoco y el Centro Cultural de Atenco, así como en las zonas de salidas nacionales e internacionales de las terminales 1 y 2 del aeropuerto actual. Estos módulos servían para informar sobre asuntos sociales, de infraestructura y ambientales relacionados con el NAICM, distribuir folletos con información relevante acerca del proyecto y cuestionarios y formularios para recoger opiniones y hacer preguntas técnicas al público. Un total de 15 750 personas visitó los módulos, se distribuyeron 7 150 folletos, se reunieron 4 750 formularios, se hicieron 427 preguntas específicas a los participantes y se recibieron 192 quejas y sugerencias. Durante los 30 días del ejercicio no hubo protestas ni manifestaciones.

Recuadro 1.3. Resultados del proceso de consulta de 2016

Los principales resultados del ejercicio de consulta social son los siguientes:

- Conocimiento y opinión sobre el proyecto:
 - 94% de los participantes creen que el NAICM beneficiará al país.
 - 97% de los participantes en Atenco, Texcoco y otras zonas aledañas al NAICM y 77% de los usuarios del aeropuerto actual ya estaban enterados del proyecto del NAICM.
 - 83% de los participantes pensaban que la información recibida era suficiente; 92%, adecuada; 93%, relevante, y 91%, clara.
- Principales expectativas sobre los beneficios del proyecto:
 - Empleos, en particular para los habitantes de Atenco, Texcoco y los municipios circunvecinos.
 - Turismo y más actividad para los negocios locales.
 - Desarrollo económico e inversión (extranjera y nacional).
- Principales inquietudes sobre el proyecto:
 - Efectos sobre el medio ambiente.
 - Corrupción.
 - Seguridad pública en la zona.
- Principales cambios que se esperan en la zona de impacto:
 - Mejores carreteras y alternativas de transporte público.
 - Mejor calidad de los asentamientos y urbanizaciones.
 - Servicios públicos mejorados.

Fuente: GACM (2017), sitio web del GACM, <http://www.aeropuerto.gob.mx/doc/transparencia/Mecanismo-de-informacion-participacion-publica.pdf>, consultado el 27 de septiembre de 2017.

Una vez terminado el ejercicio, con el cual se atendió la recomendación de la OCDE contenida en el Primer Informe de Avances (noviembre de 2016), el GACM decidió mantener un diálogo continuo y una comunicación permanente con el público a través de un instrumento llamado Diálogo Social, lo que se aprovechará para el Plan Maestro Social, actualmente en elaboración. El objetivo del Diálogo Social es informar al público sobre la construcción del NAICM y sus beneficios, así como conocer sus necesidades y expectativas, y entablar una conversación eficaz con los habitantes de Atenco, Chimalhuacán, Ecatepec, Nezahualcóyotl y Texcoco.

El Diálogo Social se lleva a cabo en dos fases mediante visitas a los hogares de los participantes para realizar encuestas en persona. La primera fase del ejercicio tuvo lugar entre enero y marzo de 2017 con 170 000 visitas, 114 834 diálogos y 110 340 encuestas procesadas. Durante los diálogos se obtuvieron 31 682 números telefónicos y 10 567 cuentas de correo electrónico de personas que deseaban recibir más actualizaciones sobre el NAICM.

Cuadro 1.2. Diálogo Social por municipio

Municipio	Primera fase	Segunda Fase
Atenco	7 100	7 178
Texcoco	17 101	34 579
Chimalhuacán	15 798	24 507
Nezahualcóyotl	34 583	45 539
Ecatepec	40 185	59 780
TOTAL	114 834	171 583
GRAN TOTAL	286 417	

Fuente: Información facilitada por el GACM.

Los diálogos fueron realizados por 240 estudiantes de universidades locales, quienes recibieron una remuneración por su trabajo.

Recuadro 1.4. Resultados del Diálogo Social

Los principales resultados de la primera fase del Diálogo Social fueron los siguientes:

- Conocimiento del proyecto: 92% de las personas encuestadas ya estaban enteradas de la construcción del NAICM, de las cuales 55% no conocían los beneficios que el nuevo aeropuerto supone para sus comunidades.
- Percepción de los beneficios: 53.4% de las personas encuestadas creen que la construcción del NAICM beneficiará mucho a sus municipios; 31.3% creen que los beneficios serán moderados, y 15.3%, que serán menores o nulos.
- Percepción de los impactos: 95% de las personas encuestadas perciben que la construcción del NAICM no las afectará, en tanto que el 5% restante creen que resultarán afectadas. Los principales problemas planteados fueron la congestión del tránsito, el abasto de agua y la contaminación acústica.
- Expectativas: Las personas encuestadas esperan mejoras en seguridad pública, empleos y servicios públicos.
- Cambio de actitudes hacia el NAICM:
 - Después del diálogo, 5 de cada 10 personas con actitud neutral hacia el NAICM adoptaron una actitud más positiva.
 - Después del diálogo, 6 de cada 10 personas con actitud negativa hacia el NAICM adoptaron una actitud más positiva.
- Opiniones por municipio:
 - Las principales preocupaciones en Atenco y Texcoco eran la expropiación de tierras, los impactos sobre la flora y la fauna, y la congestión vial causada por los vehículos pesados.
 - La principal preocupación en Chimalhuacán era la seguridad pública, ya que en 8 de cada 10 calles está identificado el consumo de drogas ilegales.
 - En Ecatepec y Nezahualcóyotl se percibió falta de interés, pues las personas sienten que las obras no las afectarán. En cambio, la preocupación principal se relacionaba con los planos de acceso terrestre al aeropuerto.
- Las 10 estadísticas siguientes ilustran las condiciones sociales en los municipios que rodean el NAICM:
 - 22.9% de los habitantes del Estado de México viven en los cinco municipios que participan en el Diálogo Social.
 - En 25% de los hogares la cabeza de la familia es una mujer.
 - En 1 de cada 5 partos, la madre es menor de 19 años.
 - 1 de cada 3 individuos empleados gana menos de dos veces el salario mínimo, lo que significa que están debajo de la línea de pobreza.
 - 28.9% de la población mayor de 15 años no terminó la escuela primaria.
 - 1 de cada 4 crímenes de alto impacto en el Estado de México ocurre en los municipios que participan en el Diálogo Social.
 - Cada hora se denuncia un delito.
 - 80% de las muertes se deben a cuatro factores: diabetes, hipertensión, muertes accidentales y violentas, y enfermedades relacionadas con el alcohol.
 - En 8% de los hogares donde hay un niño, las personas se van a dormir habiendo hecho una sola o ninguna comida durante el día.
 - 1 de cada 4 hogares no tiene lavadora de ropa y 1 de cada 9 no tiene refrigerador.

La segunda fase del Diálogo Social, con corte al 31 de octubre de 2017, arrojó los siguientes resultados:

- El 90 % de las personas encuestadas saben que cerca de su localidad se está construyendo el NAICM.
- De los participantes, el 85% considera que la construcción del NAICM no está afectando su vida cotidiana y 15% considera que sí hay una afectación, en forma de escasez de agua, aumento en tránsito vehicular y contaminación ambiental y auditiva.
- Respecto de la pregunta “¿cree que el nuevo aeropuerto le traerá beneficios directos a usted y a su familia?”, el 66% de los encuestados respondió positivamente, considerando que habrá beneficios como empleo, cercanía y seguridad.
- Los encuestados expresaron temores por el despojo de viviendas y preocupaciones por temas de seguridad, ya que se cree que este problema se podría agravar ante la afluencia de personas para la construcción del NAICM.
- A pesar de estas preocupaciones, los encuestados consideran que el NAICM es una oportunidad de crecimiento económico y mejora para sus municipios, sobre todo en la forma de creación de empleos y mejora de los servicios públicos.

Los resultados finales de la segunda ronda del Diálogo Social serán presentados durante el primer trimestre de 2018.

Fuente: Información facilitada por el GACM.

Además de los ejercicios de consulta social, el GACM invitó a miembros del Observatorio Ciudadano del NAICM, en concreto a las organizaciones de la sociedad civil (OCS) México Evalúa y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) a participar en diálogos periódicos para analizar distintos aspectos del proyecto del NAICM, como medio ambiente, financiamiento, transparencia, contrataciones abiertas, integridad, reingeniería del GACM, competencia en los procedimientos de licitación, gestión de contratos y herramientas para el monitoreo de las obras y sus avances físicos.

Adicionalmente, el GACM trabaja con las empresas participantes en la construcción para relacionar sus necesidades de personal con la demanda de empleo de las comunidades adyacentes al sitio de construcción. Se establecieron módulos de bolsa de trabajo en las instalaciones de los cinco ayuntamientos colindantes con el NAICM y se proporciona información a los funcionarios municipales de desarrollo económico. Además, al 31 de julio de 2017, el Programa de Empleo Temporal (PET) había beneficiado a 1 220 trabajadores (57% mujeres y 43% hombres).

Por último, el GACM mantiene también un diálogo permanente con otros grupos de interés asociados al proyecto. Por ejemplo, se llevaron a cabo 55 reuniones con aerolíneas y se atendieron 105 grupos de interés, entre empresas de carga y mensajería, operadores en rampa, prestadores de servicios en la terminal, proveedores de alimentos y bebidas, agentes aduanales e instituciones gubernamentales como el Servicio de Administración Tributaria (SAT), la Policía Federal, el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). Los temas tratados con estos grupos incluyen el diseño de la terminal de carga, la actualización del Plan Maestro, los procedimientos de aterrizaje y despegue, la gestión del espacio aéreo y los proyectos ejecutivos a cargo del Arquitecto Maestro y el Ingeniero Civil Maestro, entre otros. Gracias a estas reuniones, se han validado el diseño de la terminal de carga, la

actualización del Plan Maestro, las especificaciones técnicas de las ayudas a la navegación (NAVAIDS) y los espacios dentro de la terminal de pasajeros. El GACM ya está planeando los temas para 2018 en los que se requerirá la retroalimentación de grupos de interés, tales como el sistema de manejo de equipaje y ajustes adicionales al Plan Maestro, entre otros. Finalmente, el GACM acordó con la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) el envío de un boletín trimestral para informar a la industria de la aviación sobre los avances del proyecto NAICM, sin menoscabo de las reuniones semestrales que se llevan a cabo con la IATA y las aerolíneas.

Aspectos mejorables

Los resultados de los ejercicios de consulta contribuyeron a ilustrar las condiciones sociales de los municipios vecinos al NAICM (véase el Recuadro 1.2). Será importante que el GACM dé seguimiento a los trabajos y organice planes de acción para mitigar los riesgos derivados de dichas condiciones. El Plan Maestro Social tiene por objeto precisamente atender esos problemas. En esta tarea, la coordinación entre las distintas secretarías (Desarrollo Social, SEDATU, Educación Pública y Salud) y el GACM también será decisiva para resolver los principales problemas. El Consejo Coordinador del NAICM, propuesto más arriba, sería un mecanismo para alcanzar un plan congruente entre las distintas entidades.

Las reuniones con los miembros del Observatorio Ciudadano del NAICM han resultado útiles para informar sobre iniciativas específicas emprendidas por el GACM y recibir las reacciones de representantes de la sociedad civil, así como para escuchar sus inquietudes y opiniones. Pese a que no siempre se alcanza el acuerdo, hay una puerta abierta para el diálogo, lo cual tiene mucho mérito. Sin embargo, el alcance de estas reuniones se reduce a solo dos organizaciones y la OCDE. Otros grupos afirman que el diálogo con el GACM podría llegar mucho más lejos y proponen un esquema parecido al del Grupo de Trabajo Plural en Compras Públicas, organizado por la SFP para actualizar el sistema de compras electrónicas de México: CompraNet (véase el Recuadro 1.5).

Un mecanismo como este Grupo de Trabajo Plural sería útil para el GACM en varios frentes. Primero, serviría para identificar actores interesados clave que deben ser informados periódicamente sobre los avances del proyecto del NAICM. Segundo, sería un mecanismo para dar a conocer la construcción del NAICM y las buenas prácticas adoptadas por el GACM, lo que ayudaría a incrementar la confianza del público en el proyecto. Tercero, podría aprovecharse para fomentar un sentimiento de apropiación del proyecto en los representantes de la sociedad civil. Por último, serviría para brindar información que apoye la investigación y los análisis que algunas organizaciones y centros de investigación de la sociedad civil realizan. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil se beneficiarían de un mecanismo más formal para hacer sus aportes, expresar sus preocupaciones y obtener información valiosa para sus actividades. Por ejemplo, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) estableció un Observatorio propio del NAICM y también se beneficiaría de un diálogo más formal con el GACM para los análisis que realiza; además, el mecanismo facilitaría la participación de la industria en las licitaciones del NAICM.

El Grupo de Trabajo Plural propuesto sería el espacio ideal para atender las dudas y preocupaciones de las organizaciones sociales, por ejemplo, en temas relacionados con competencia y transparencia en las licitaciones, así como para continuar avanzando en las iniciativas emprendidas por el GACM con la retroalimentación de estos actores.

El GACM ya se encuentra analizando alternativas para establecer este grupo de trabajo y ha dado un primer paso en esa dirección, al proponer la formación de un grupo multiactores destinado a monitorear la transparencia del proyecto y la elaboración de recomendaciones dirigidas al GACM para hacer más accesible a la sociedad la información publicada sobre el NAICM.

Recuadro 1.5. El Grupo de Trabajo Plural en Compras Públicas

Para generar un consenso amplio y crear un procedimiento incluyente para la reforma de segunda generación de CompraNet, la SFP decidió invitar a las partes interesadas con miras a formar un grupo de trabajo apoyado por varios subgrupos según las distintas líneas de trabajo, coordinado cada uno por una entidad específica. Los subgrupos del llamado Grupo de Trabajo Plural en Compras Públicas, en los que figuran representantes de instituciones clave como auditores internos, autoridades contratantes, proveedores y la sociedad civil, sondearon ampliamente sus redes usando encuestas para garantizar que las opiniones de sus representados se reflejaran en el proceso. Este se integró mediante una estructura de gobierno coordinada y transparente con un alto grado de apropiación del proyecto. La secretaria de la Función Pública presidía las reuniones del grupo de trabajo, en las que participaban los subsecretarios y otros altos funcionarios. La OCDE cumplía la función de Secretario Técnico. En las reuniones se vigilaban los avances del proyecto en relación con los objetivos clave y se establecía la dirección del proyecto, incluso elaborando por consenso una Declaración de la Visión del futuro del sistema.

Fuente: Elaboración de la OCDE.

Prioridad 5: Garantizar el financiamiento adecuado del proyecto después de 2019

Número de recomendación en el informe de avances de 2016: 1.

En términos de la estrategia de financiamiento, los bonos y las líneas de crédito abiertos hasta hoy por el GACM alcanzan para financiar el proyecto hasta 2019. A medida que se acerque el plazo, los inversionistas y el público en general quizá planteen inquietudes en cuanto a cómo se financiará el proyecto en los siguientes años. Si bien durante 2019 se contará con fondos para continuar la obra, es importante definir las estrategias de financiamiento para los siguientes años, hasta la puesta en operación del NAICM.

Avances logrados

El informe de avances de la OCDE (noviembre de 2016) documentó que el 22 de septiembre de 2016 el GACM emitió bonos en los mercados internacionales de capital por 2 000 millones de dólares. En su momento, fue la mayor transacción de la historia para un aeropuerto y al más largo plazo (1 000 millones de dólares estadounidenses a 10 años y 1 000 millones de dólares a 30 años, con tasas de interés de 4.25% y 5.50%, respectivamente). En septiembre de 2017, el GACM emitió una nueva serie de bonos verdes por 4 000 millones de dólares (1 000 millones de dólares estadounidenses a 10 años y 3 000 millones de dólares a 30 años, con tasas de interés de 3.87% y 5.5%,

respectivamente), que se convirtió en la mayor emisión de bonos verdes en mercados emergentes.

Ambas emisiones obtuvieron calificaciones crediticias equiparables a las del riesgo soberano de México por parte de las agencias calificadoras Moody's, S&P y Fitch (Baa1, BBB+ y BBB+, respectivamente). Además, los bonos recibieron las evaluaciones más altas en la escala de bonos verdes por parte de Moody's (GB1) y S&P (E1), así como una sólida segunda opinión de Sustainalytics.

Hasta octubre de 2017, el esquema de financiamiento del NAICM había recibido 15 reconocimientos de diversas publicaciones y organizaciones internacionales, entre las que destacan LatinFinance, IFR, the Climate Bonds Initiative, y CG/LA Infrastructure.

El plan de financiamiento original consistía precisamente en reunir un total de 6 000 millones de dólares, cifra alcanzada con la última emisión de bonos, para poder financiar el proyecto hasta 2019.

Aspectos mejorables

Al haber conseguido con éxito y anticipación el financiamiento que se planeaba obtener en los mercados internacionales, el GACM logró eliminar la incertidumbre que pudiera prevalecer en los mercados ante posibles escenarios negativos en los ámbitos monetario (incrementos en los niveles de tasa de interés y volatilidad cambiaria), económico (renegociación del TLCAN) y político (proceso electoral), mismos que posiblemente hubieran incidido en la disponibilidad y el costo del financiamiento del NAICM.

No obstante, la dependencia exclusiva del presupuesto público después de 2019 supone riesgos. La falta de recursos podría desacelerar el ritmo de las obras, poner en peligro la fecha de entrega prevista y, en ese caso, debilitar la confianza en el proyecto y el país, lo que a su vez dificultaría la recaudación de recursos adicionales en los mercados de capital.

Para contrarrestar lo anterior, el GACM analiza diferentes esquemas de financiamiento alternativo que le permitan aprovechar la buena recepción que el mercado de capitales ha brindado a la solidez financiera del proyecto. Entre estos esquemas se considera la asociación con entidades del sector privado para algunas instalaciones específicas del proyecto, manteniendo en todo momento la coordinación de la ejecución del Plan Maestro en manos del GACM. Esto ayudaría a reducir el monto requerido de aportaciones presupuestales después de 2019.

Dadas las características del proyecto y el propósito de evitar presionar las finanzas públicas, se recomienda identificar esquemas alternos de financiamiento, entre los que se pudieran considerar las asociaciones público-privadas en aquellos proyectos en los que el sector privado es más eficiente en su operación y administración.

Resumen de las propuestas de acción para la implementación de las recomendaciones

- El Centro de Gobierno (la Presidencia de la República) debería continuar fortaleciendo la autonomía de gestión del GACM completando la reforma de su gobierno corporativo. Esto incluye explorar alternativas para dotar al GACM de la flexibilidad necesaria para su gestión interna, establecer una función de auditoría interna y reformar la composición y el proceso de nominación al Consejo de Administración.

- El Centro de Gobierno debe promover reformas para fortalecer la autonomía de gestión del GACM y completar la reforma de su gobierno corporativo, incluyendo la revisión de alternativas para proporcionar mayor flexibilidad al GACM en su gestión interna y para modificar la composición de su Consejo de Administración, privilegiando a consejeros independientes (que no tengan el carácter de funcionarios públicos).
- El GACM debe establecer una función de auditoría interna que reporte directamente a su Consejo de Administración o a un Comité de Auditoría.
- El Centro de Gobierno podría implementar procesos competitivos y basados en mérito para la selección de miembros del Consejo de Administración del GACM.
- El GACM debería evaluar las oportunidades restantes en su estructura organizacional llevando a cabo un análisis de brechas para identificar funciones que todavía pueden fortalecerse. Al mismo tiempo, el proceso de reingeniería debe ser terminado para fortalecer la gobernanza de procesos y la interoperabilidad de los sistemas de información.
 - El GACM debe evaluar las áreas de oportunidad restantes después de la implementación de su nueva estructura organizacional por medio de un análisis de brechas.
 - El GACM debe terminar su proceso de reingeniería para fortalecer la gobernanza de procesos y sistemas de información, por ejemplo, avanzando en la interoperabilidad de estos últimos.
- El Centro de Gobierno debería asegurar la coordinación del gobierno completo alrededor del proyecto NAICM mediante la ampliación del alcance y los miembros del Grupo de Trabajo Intersecretarial y su empoderamiento para atender los problemas que surjan durante la etapa de construcción.
 - La Presidencia de la República debe tomar el liderazgo para establecer un Consejo Coordinador de Alto Nivel del NAICM, que amplíe los alcances y los miembros del actual Grupo de Trabajo Intersecretarial.
 - Los Gobiernos del Estado de México y de la Ciudad de México podrían explorar el establecimiento de agencias de desarrollo regional para atender las problemáticas sociales detectadas en las zonas de impacto del NAICM.
- El GACM debería desarrollar mecanismos para la participación sistemática de un mayor número de actores interesados en el proyecto NAICM. El Grupo Plural de Trabajo en Compras Públicas proporciona un modelo que podría ser replicado total o parcialmente.
 - El GACM podría organizar un grupo de trabajo plural o un observatorio, con participación amplia de organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, académicos, entre otros, para monitorear los avances del proyecto y las prácticas de integridad y transparencia, así como para sistematizar el diálogo y las contribuciones de estos actores.
- La SHCP, en conjunto con el GACM, deben tomar una decisión tan pronto como sea posible sobre cómo se asegurará un adecuado financiamiento del proyecto más allá del 2019. La oportunidad de esta decisión es fundamental para mantener la confianza en la sostenibilidad del proyecto.
 - La SHCP, en conjunto con GACM y la SCT, deben definir cuanto antes los esquemas de financiamiento alternativos al fondeo público que se utilizarán para reducir el monto requerido de aportaciones presupuestales después de 2019.

Bibliografía

- Foster + Partners (s.d.), *Tocumen International Airport*, [7]
<https://www.fosterandpartners.com/projects/tocumen-international-airport/>.
- GACM (2017), www.aeropuerto.gob.mx, [5]
<http://www.aeropuerto.gob.mx/doc/transparencia/Mecanismo-de-informacion-participacion-publica.pdf>.
- Infrastructure UK, H. (2014), *Improving Infrastructure Delivery, project initiation routemap*, [1]
<http://www.gov.uk/government/publications/improving-infrastructure-delivery->.
- OCDE (2013), *Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices*, Corporate Governance, OECD Publishing, Paris, [3]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264200425-en>.
- OCDE (2015), *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición 2015*, OECD Publishing, Paris, [2]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264258167-es>.
- Periódico, Reforma (2017), *Rondan al NAICM los huachicoleros*, [4]
<http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1158213>.
- Project Management Institute (2015), , <http://www.pmi.org>. [6]

Capítulo 2. Concebir y aplicar un marco estratégico de contratación pública a fin de mitigar los riesgos para la ejecución eficaz del NAICM

El éxito o fracaso en la ejecución de grandes proyectos de infraestructura no debe juzgarse solo por su terminación a tiempo y sin exceder el presupuesto. Si así se hiciera, casi nueve de cada diez infraestructuras serían proyectos fallidos (Flyvbjerg et al, 2003^[11]). Antes bien, el éxito de estos proyectos debe medirse por su capacidad para alcanzar sus objetivos iniciales. Se ha expresado el compromiso de que el NAICM se construirá de manera transparente, incluyente y eficiente. Por lo tanto, el éxito de su ejecución dependerá de la capacidad del gobierno mexicano, los responsables de elaborar políticas públicas y la institución ejecutora, el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM), para adaptarse a situaciones cambiantes y mitigar en la medida de lo posible las consecuencias adversas que impidan el logro de los objetivos iniciales.

La construcción del NAICM a tiempo y sin exceder el presupuesto está en riesgo cada vez mayor y requiere esfuerzos adicionales para mitigarlo. Como se pronosticó en el estudio de 2015 y en el primer informe de avances, la reorganización estratégica de los paquetes y los esfuerzos para realizar las obras simultáneamente no serán suficientes para hacer frente a un plazo demasiado ambicioso para un proyecto de esta envergadura y complejidad.

Además, un crecimiento inesperado en el tráfico de pasajeros en el aeropuerto actual obligó al GACM a aumentar el tamaño del edificio terminal, resultando, por ende, en cambios significativos al plan original. De hecho, en diciembre de 2016, una firma de consultoría especializada actualizó las proyecciones de tráfico de pasajeros para el corto y largo plazos, sobre las cuales se había desarrollado el Plan Maestro de 2015. En relación con las proyecciones iniciales, el estudio pronosticó un crecimiento en el número de pasajeros de 21% anual hacia el 2025, para un estimado total de 68.6 millones de pasajeros por año y un incremento global de 24% hacia 2045, para un total de 124 millones de pasajeros por año, lo que rebasa la capacidad máxima planeada inicialmente para el aeropuerto (120 millones de pasajeros por año).

Los excesos de tiempo y costos en los proyectos de infraestructura se han evidenciado en muchos sectores y, en particular, en el de transportes (Singh, 2010^[12]). La investigación estadística muestra que de 258 grandes proyectos de infraestructura relacionados con el transporte en 20 países de todo el mundo, 90% de los casos se enfrentan con aumentos de costos, con una diferencia media que asciende a 27.6% por encima de lo presupuestado (Flyvbjerg et al, 2003^[11]).

La exposición del NAICM a riesgos de retrasos y excesos en costos, ambos relacionados entre sí (Singh, 2010^[12]), hace urgente la necesidad de fortalecer y aplicar un marco de ejecución adaptado que minimice el impacto de esos riesgos. Dicho marco, descrito en el estudio inicial, depende mucho del ambiente normativo de la contratación pública, el cual no fue diseñado para la ejecución oportuna de un proyecto de mega infraestructura. Sin embargo, sí proporciona las oportunidades necesarias para adaptar los procesos de contratación a la escala y la complejidad de la construcción de un aeropuerto. Dicha

adaptación permitiría al GACM implementar un marco integral de ejecución que aborde el ciclo completo de la contratación pública.

Partiendo del estudio de 2015 y teniendo en cuenta las características del proyecto, la OCDE centró el primer informe de avances en ámbitos prioritarios para elaborar recomendaciones de alto impacto. A continuación se evalúan los avances logrados por el GACM en ámbitos concretos relacionados con la contratación pública. La aplicación continua de las estrategias de contratación pública también dará oportunidades para identificar aspectos que requieren mejoras adicionales.

Prioridad 1: Garantizar una toma de decisiones coordinada en los procedimientos de contratación pública que lo requieran

Las iniciativas y los esfuerzos llevados a cabo por el GACM y otros actores interesados conforme a esta prioridad requieren mayor avance para atender totalmente las recomendaciones de la OCDE. El estudio inicial identificó retos relacionados con la participación de los distintos actores en los procedimientos de contratación pública que así lo requieren, en lo relativo a la coordinación de las acciones y la secuencia de las licitaciones, así como en cuanto a los conocimientos disponibles.

Aunque el primer informe de avances reconoció el progreso logrado al coligar la pericia en compras públicas con la creación de un Comité Directivo compuesto por personal del GACM y expertos de la firma de gestión de proyectos Parsons, también señaló la necesidad de hacer extensivo este grupo a otros actores interesados, cuando fuera pertinente. De hecho, al ser algunos componentes relacionados con la ejecución del NAICM responsabilidad de otras instituciones y secretarías como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) o la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la puesta en marcha de un comité directivo horizontal garantizaría una interacción coordinada entre las diversas entidades encargadas de la ejecución exitosa de este proyecto de infraestructura.

Avances logrados

Conforme al marco legislativo mexicano, las decisiones de hacer excepciones a las licitaciones públicas se toman de manera colectiva en órganos especializados (el Comité de Obras y el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios) que combinan pericia en distintas materias dentro del GACM. Sin embargo, su función es limitada en los procedimientos de contratación pública, ya que solo revisan los planes anuales de contratación y deciden sobre las excepciones a las licitaciones públicas.

En consecuencia, el GACM fue un paso adelante y designó un Comité Directivo para revisar y discutir las estrategias de contratación pública, su ejecución y su progreso continuo. Como se dijo en el primer informe de avances, esos esfuerzos para promover un proceso colectivo de toma de decisiones en operaciones de contratación pública son un adelanto bienvenido para garantizar la participación de expertos, distintos pero complementarios, en la elaboración y aplicación de estrategias de contratación pública.

Sin embargo, estos esfuerzos pudieron atender solo parcialmente los riesgos planteados por la falta de coordinación, que es una de las causas más comunes del fracaso de un proyecto (Infrastructure UK, 2014). De hecho, en lo que se refiere a decisiones y orientaciones estratégicas en materia de contratación pública, la coordinación en el NAICM no se limita a los actores interesados dentro del GACM y la Oficina de Gestión del Proyecto (OGP). Algunos paquetes implican una audiencia mucho más amplia. Las

interacciones frecuentes con la Secretaría de la Función Pública (SFP) son un primer paso hacia el involucramiento periódico de actores externos que tienen responsabilidades en el diseño o el desempeño de procedimientos de contratación. De hecho, como se detalla posteriormente, la SFP se encuentra apoyando a las autoridades contratantes, incluido el GACM, en la definición y ponderación de criterios de adjudicación para las licitaciones públicas. No obstante, esta secretaría es solo uno de varios actores que tienen un rol en las licitaciones organizadas por el GACM. Como se menciona en la sección siguiente, los ejemplos son numerosos.

Dado que está bajo su ámbito de responsabilidad, la SCT realizó esfuerzos para mejorar la coordinación y alinear a los diferentes actores en obras relacionadas con el acceso terrestre al aeropuerto. Desde marzo de 2017, las unidades de la SCT responsables de temas de conectividad realizan reuniones con representantes del GACM y otros actores interesados, tales como el Gobierno de la Ciudad de México o la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Este grupo ha tenido siete reuniones en las que se han discutido cuestiones relativas a la conectividad. Según la SCT, dichas reuniones resultan útiles para crear conciencia entre los diversos actores sobre las actividades realizadas conforme al proyecto del NAICM.

Aspectos mejorables

Como se señaló en el estudio de la OCDE sobre los planes y estrategias relativos a los accesos terrestres del NAICM (OCDE, 2017^[31]), el éxito del nuevo aeropuerto dependerá de su accesibilidad y la eficiencia de sus enlaces de acceso terrestre. Sin embargo, el diseño del centro multimodal de transporte elaborado por el GACM tiene un impacto importante en esos enlaces, y especialmente en el transporte público, que mitigaría la contaminación del aire y reduciría la congestión vial.

Este ejemplo ilustra la necesidad de una coordinación más estrecha entre el GACM y varios actores interesados. De hecho, los requisitos para la construcción del centro de transporte terrestre y las especificaciones técnicas del acceso de líneas de metro o autobuses están íntimamente relacionados.

En consecuencia, las reuniones de coordinación organizadas por la SCT podrían ofrecer un espacio para que el GACM comparta información detallada sobre las estrategias de contratación, calendarios y documentos de licitación, de manera que otros actores puedan garantizar su alineación oportuna con las decisiones tomadas en los procesos de contratación. Una mayor coordinación beneficiaría a todos los actores, incluyendo al GACM, y ayudaría a evitar situaciones recientes como el impacto en el diseño del centro multimodal de transporte, el cual tuvo que ser modificado, derivado de la decisión de construir un tren exprés para conectar la ciudad con el NAICM, .

La conectividad es tan solo un ejemplo de los asuntos horizontales en los que una mayor coordinación entre los interesados que influyen en las decisiones de contratación pública traería beneficios considerables al desarrollo del proyecto. Haciendo a un lado los paquetes relacionados con obras de conectividad, las obras hidráulicas están bajo la responsabilidad de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Los Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), órgano desconcentrado de la SCT, tiene la responsabilidad de validar los sistemas de navegación a utilizarse en la torre de control. Las obras de las calles de rodaje y pista 6 y la barda perimetral son gestionadas directamente por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), en virtud de un acuerdo establecido entre el GACM y la SEDENA.

Además, en materia ambiental, se requiere la autorización previa de las evaluaciones de impacto obligatorias por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de acuerdo con el Artículo 20 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Esta secretaría también tiene poderes de investigación para evaluar el cumplimiento efectivo de las obras públicas con los compromisos ambientales.

Sin embargo, una mayor coordinación exige la participación proactiva de los actores interesados en todos los órdenes de gobierno, bajo el liderazgo operativo del GACM, que es el responsable de la ejecución del NAICM. Considerando la variedad de actores que contribuirían y se beneficiarían de una mayor coordinación, la Presidencia de la República, al contar con el liderazgo político necesario, podría organizar un grupo consultivo.

Prioridad 2: Aprovechar el apoyo de la SFP en licitaciones seleccionadas

El GACM, conjuntamente con la SFP, logró avances sustantivos en la aplicación de las recomendaciones que apoyan esta prioridad. De hecho, garantizar que los criterios de adjudicación y las ponderaciones se adecuen a la escala y la complejidad de las obras licitadas podría requerir cambios específicos, lo cual se considera en las directrices establecidas por la SFP para prestar apoyo a las entidades contratantes en la puesta en marcha de mecanismos de adjudicación que combinen precio y calidad mediante puntos y porcentajes. Hacerlo así requiere la asistencia de la SFP en la preparación de las licitaciones. El GACM también podría aprovechar esta oportunidad para beneficiarse del apoyo de la SFP en la mejora de los documentos de licitación, lo que podría resultar muy conveniente en la fase de licitación.

Avances logrados

En respuesta a las recomendaciones del primer informe de avances, el GACM y la SFP unieron fuerzas en la preparación de algunas licitaciones de particular importancia. Con base en su plan de contratación pública para 2017, el GACM, de hecho, identificó las licitaciones más importantes conforme a varios criterios, desde las sumas que implicaban hasta la complejidad y la exposición a riesgos.

Sobre esa base, el GACM inicialmente identificó dos licitaciones para las cuales solicitó el apoyo de la SFP a través del programa de acompañamiento preventivo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF):

- Precarga y pista 6
- Plataformas para pasajeros

Sin embargo, este plan inicial se ajustó porque las obras relacionadas con la pista 6 fueron asumidas por la SEDENA, dado el uso militar que tendrá esta obra. De igual manera, las especificaciones técnicas de las plataformas requirieron cambios sustanciales, lo que retrasó el calendario anticipado para la publicación de la licitación. Como resultado de lo anterior, el GACM optó por sustituir esos dos paquetes por:

- Red de servicios para el campo medio
- Túnel para el drenaje profundo

El programa de acompañamiento preventivo de la SFP para el primer paquete comenzó el 22 de junio de 2017 y está en curso. El acompañamiento para el segundo paquete empezó el 6 de septiembre de 2017 y derivó en diversas reuniones entre la SFP y el GACM para discutir documentos preliminares de licitación, el modelo de contrato y el calendario

previsto. El resultado de este trabajo conjunto fue la publicación en CompraNet de los documentos preliminares de licitación el 20 de octubre de 2017. Además, la SFP y el GACM acordaron una mesa de acompañamiento preventivo relacionada con la construcción del centro multimodal de transporte.

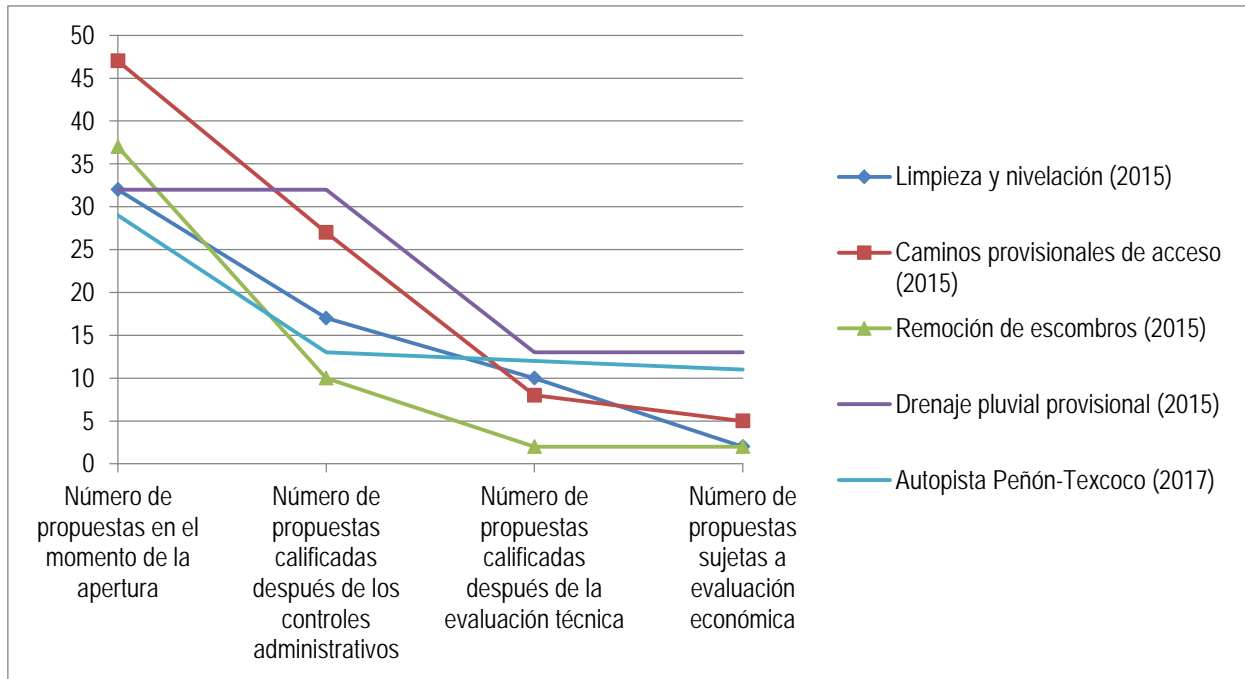
Aunque el fallo de la licitación correspondiente a la red de servicios para el campo medio (agua potable, drenaje, gas, etc.) todavía está por definirse, se han obtenido ya lecciones valiosas de la cooperación entre la SFP y el GACM en lo relativo a los documentos de licitación. De hecho, con el objetivo de asegurar certeza jurídica, claridad y maximizar la competencia, la SFP sugirió algunas posibles mejoras:

- Simplificar los procedimientos para asegurar el acceso a las oportunidades de contratación:
 - Promover un mayor uso de CompraNet, principalmente permitiendo a los licitantes potenciales pedir aclaraciones sobre los documentos de licitación por medios electrónicos y considerando la posibilidad de recibir electrónicamente propuestas, además de las que se reciban en papel;
 - Solicitar documentación fiscal solo al licitante ganador, antes de asignar el contrato, para asegurar que los licitantes tengan tiempo suficiente para cumplir con este requisito durante la etapa licitatoria.
- Adaptar los requisitos a las capacidades del mercado:
 - Asegurarse por medio de un análisis detallado de mercado que los requisitos de experiencia relevante mínima y máxima y contratos similares están alineados con las capacidades del mercado nacional e internacional;
 - Considerar cambios al porcentaje estándar requerido de fuerza de trabajo local, de acuerdo con la naturaleza y las especificaciones de las obras a licitar.

Los resultados de las primeras licitaciones relativas a las obras preliminares y, en particular, el porcentaje de propuestas calificadas para la evaluación económica en relación con el total de propuestas recibidas, indicaban la gran conveniencia de continuar los esfuerzos iniciados con la documentación estándar de licitación. De hecho, solo 7% de las 116 propuestas recibidas compitieron tanto en los requisitos técnicos como en los económicos. Partiendo de la experiencia pasada y la pericia coligada, el GACM mejoró con éxito esta proporción, pues a partir de octubre de 2017 otras obras de construcción licitadas registraron un promedio de 39% de propuestas recibidas que competían plenamente entre sí.

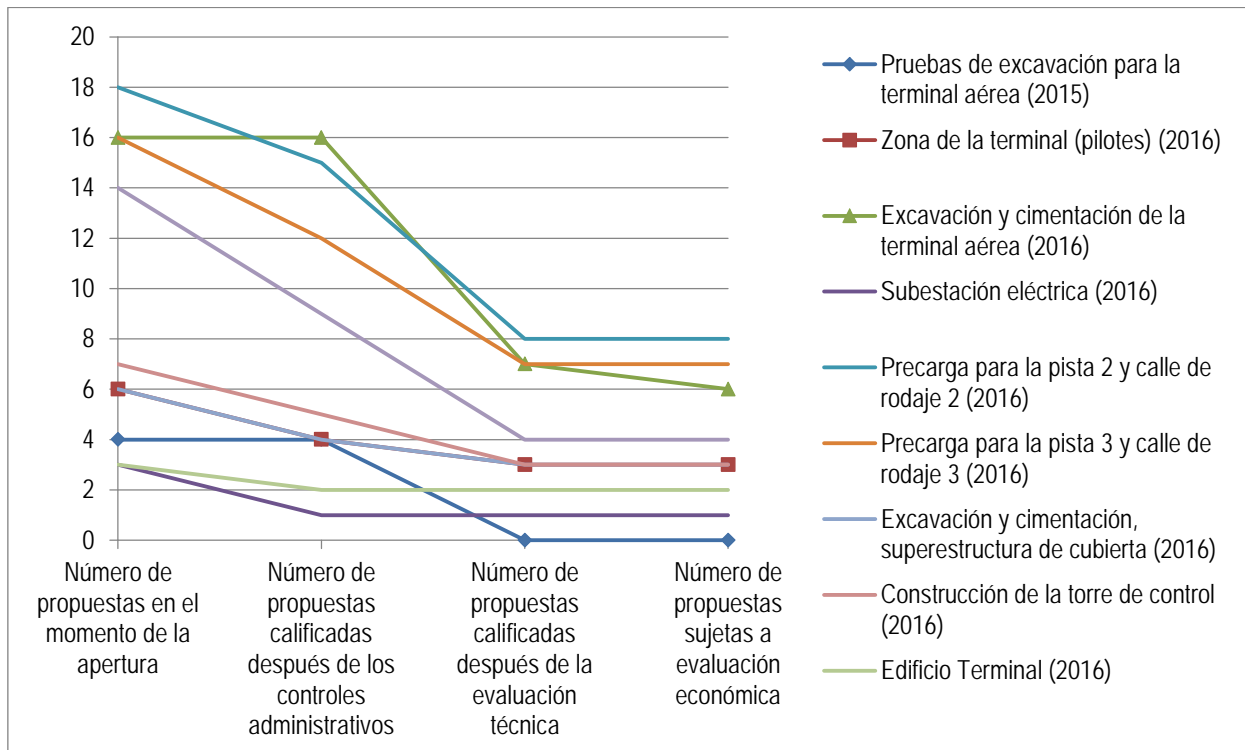
De hecho, esta tendencia se explica por la complejidad de las obras licitadas. Como se muestra en la Gráfica 2.1a, las obras de menor complejidad y que se refieren a obras preliminares tuvieron tanto una mayor participación inicial (más de 35 propuestas en promedio) como un mayor porcentaje de descalificación, ya que solo el 20% de las propuestas estuvieron sujetas tanto a la evaluación técnica como a la evaluación económica. Por el contrario, la Gráfica 2.1b muestra que las obras licitadas más especializadas tuvieron menos ofertas por el alto grado de complejidad y la experiencia requerida a los licitantes para participar. También ilustra un porcentaje más alto de calificación (en promedio 40%) a través de las etapas de evaluación.

Gráfica 2.1a. Competencia durante las etapas de evaluación en paquetes relativos a obras convencionales



Fuente: Elaboración de la OCDE con base en información accesible en CompraNet.

Gráfica 2.1b. Competencia durante las etapas de evaluación en paquetes relativos a obras complejas



Nota: El año en el que la licitación fue convocada se muestra entre paréntesis.

Fuente: Elaboración de la OCDE con base en información accesible en CompraNet.

El análisis a fondo de los porcentajes de descalificación en las etapas de evaluación muestra que los esfuerzos del GACM para estandarizar, en la medida de lo posible, la documentación de las licitaciones produjeron efectos tangibles, ya que el porcentaje de descalificación por razones administrativas y legales cayó de 56% a menos de 18%. Cabe mencionar que estos esfuerzos han beneficiado en la misma medida a todas las licitaciones, sin importar su complejidad. Esto ayuda a garantizar que las propuestas con posibilidad de ser valiosas no se descartan por falta de información administrativa.

Aspectos mejorables

Sin embargo, poco menos del 50% de las propuestas calificadas después de los controles administrativos recibió una puntuación técnica suficiente para la evaluación de sus ofertas económicas. Aunque el hecho de que solo la mitad de los licitantes compiten en términos técnicos y económicos no es un problema por sí mismo, puede volverse todo un reto cuando el número inicial de licitantes es limitado.

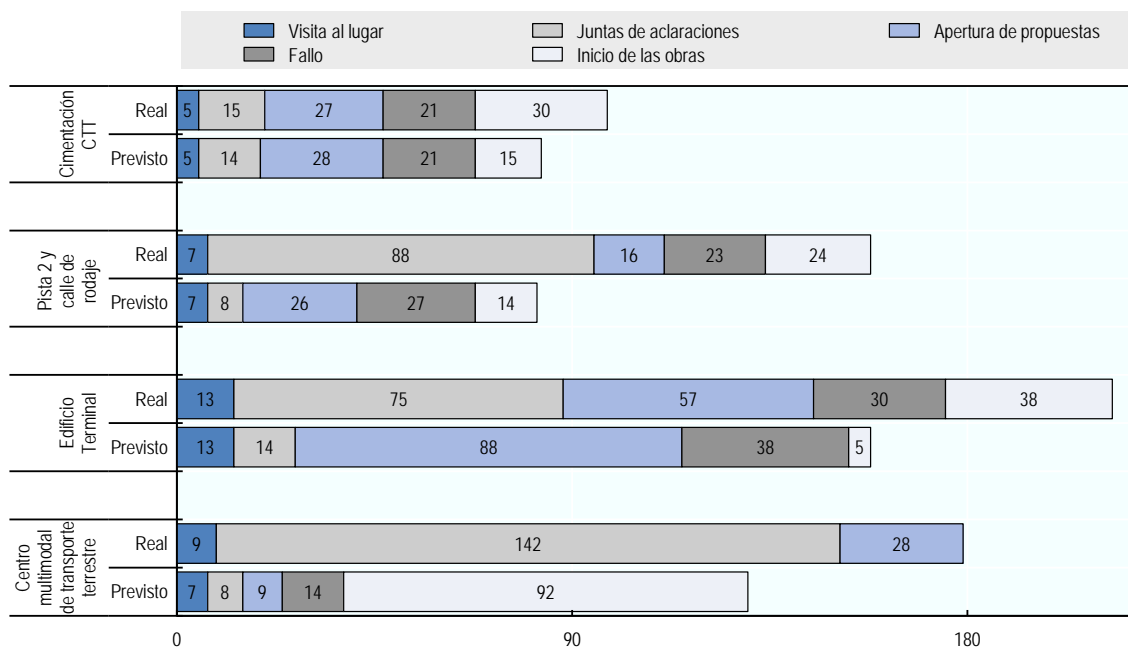
En las obras más complejas y de mayor dimensión, como la construcción del edificio terminal, la recepción de tres ofertas en las que solo dos compiten en todos los aspectos es considerada un resultado razonable, de acuerdo con la OGP. Sin embargo, en general, más de la mitad de los paquetes licitados hasta octubre de 2017 han tenido tres o menos propuestas evaluadas en todos sus componentes.

Estudios (Eustache y Iimi, 2008) señalan no solo una correlación entre mayor competencia y ahorros en costos, sino también una menor exposición a riesgos de corrupción y colusión. Siendo el GACM el líder del mayor proyecto de infraestructura en el país, con obras divididas en paquetes que en ocasiones requieren la misma experiencia (por ejemplo, pistas y calles de rodaje), el riesgo de que empresas se repartan el mercado se incrementa sustancialmente. Esto apunta a un aspecto susceptible de mejora para asegurar la alineación de los requisitos y criterios de adjudicación con las capacidades y la estructura del mercado. Como se dice más adelante, la investigación de mercado desempeña un papel central en la definición de esas capacidades según la naturaleza de la licitación.

Las juntas de aclaraciones también ayudan a dar más detalles a los proveedores interesados para incentivar la presentación de propuestas. Dichas juntas representan igualmente la oportunidad de hacer preguntas sobre la complejidad de licitaciones altamente especializadas. Además, como ya se dijo en el primer informe de avances, las preguntas planteadas al GACM en las juntas de aclaraciones por parte de posibles licitantes pueden dar señales de la capacidad del mercado para responder a los requisitos de la obra que se licita.

Sin embargo, desde la perspectiva de administrar los tiempos, el número de preguntas y juntas de aclaraciones organizadas para responder esas preguntas podrían poner en riesgo el calendario previsto para realizar las licitaciones si este factor no se incorpora en la planeación (véase la Gráfica siguiente). En las licitaciones emitidas por el GACM hasta la fecha, es frecuente que las preguntas o peticiones de aclaración hechas por los proveedores interesados asciendan a más de mil, con un récord que no sorprende, dada su complejidad y particularidad, de casi 5 000 preguntas solo en el caso del edificio terminal.

Gráfica 2.2. Comparación entre los plazos previstos y reales en licitaciones seleccionadas



Nota: El eje horizontal indica el número de días y el eje vertical identifica la licitación correspondiente.

Fuente: Elaboración propia con base en información accesible en CompraNet.

La gráfica anterior compara los plazos previstos y reales de las principales etapas de la fase de licitación de los paquetes de construcción seleccionados. En promedio, el calendario para realizar los procesos licitatorios se ha excedido en más del 50%, sin importar la complejidad de las obras a licitar. Sin embargo, en estos ejemplos se puede observar una correlación entre el número de preguntas y los retrasos en el proceso de licitación cuando se analiza la información disponible en CompraNet sobre las juntas de aclaraciones. La licitación de la cimentación del centro multimodal de transporte generó uno de los menores números de preguntas, mientras que las licitaciones de la pista 2 y el edificio terminal registraron el mayor número de preguntas.

Identificar las razones de fondo que explican el elevado número de preguntas ayudaría al GACM a tomar acciones correctivas para anticiparse a los potenciales retrasos y considerarlos en la planeación de futuras licitaciones. Por tanto, el GACM podría llevar a cabo un análisis más profundo del tipo de preguntas planteadas en procesos licitatorios previos para entender si están relacionadas con requisitos administrativos o legales, o bien con especificaciones técnicas.

Además de retrasar el calendario previsto para adjudicar ciertos paquetes, esta situación plantea dudas tanto sobre la claridad de los documentos de licitación como sobre su alineación con las capacidades del mercado, sin demérito de la naturaleza extraordinaria de algunas obras o las estrategias de licitación de las empresas participantes.

Garantizar la claridad de los documentos de licitación y minimizar los retrasos en la realización de procesos licitatorios exige una evaluación minuciosa del alcance de las obras licitadas y de las capacidades del mercado para responder a sus requisitos. El prolongado apoyo de la SFP en la revisión de los borradores de los documentos de

licitación, los criterios de adjudicación y las etapas del procedimiento podría resultar esencial en el diseño de licitaciones que promuevan una competencia más efectiva.

Prioridad 3: Fortalecer las actividades previas a la licitación para garantizar una competencia efectiva

Si bien se cumple con lo previsto en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) al llevar a cabo las investigaciones de mercado, el GACM logró un avance limitado en la aplicación de las recomendaciones que apoyaban esta prioridad. Cuanto más complejo es el proyecto, mayores son las asimetrías de la información entre la entidad contratante y los proveedores. Una manera comúnmente reconocida de reducir esta brecha de información es dedicar amplios esfuerzos a la información sobre el mercado. Las investigaciones de mercado a que se refiere la LOPSRM son un requisito legislativo, pero representan solo una parte del ejercicio, el cual se requiere debido a la escala, complejidad e interrelación de las obras de construcción licitadas en el proyecto del NAICM.

Avances logrados

La definición y la naturaleza obligatoria de la investigación de mercado previa a las licitaciones se encuentran en los artículos 2 y 16 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (ROPSRM). Algunas cuestiones de investigación de mercado también están reguladas por la normativa de aplicación de la LOPSRM, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (MAAGMOPSRM), y por el Manual de Procedimientos para la Planeación, Contratación y Ejecución de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma del GACM.

El ROPSRM define la investigación de mercado como la verificación de la existencia y costo de materiales, mano de obra, maquinaria y equipo, así como de contratistas, a nivel nacional o internacional, y del precio total estimado de los trabajos. Su propósito es ayudar a los funcionarios a elegir la estrategia de contratación y el esquema de precios óptimo, así como, en algunos casos, fundamentar la decisión de no recurrir a la licitación pública. El manual del GACM dispone que toda solicitud de contratación deba ir acompañada de la investigación de mercado correspondiente.

Además de esos procedimientos estandarizados de investigación de mercado que dan cumplimiento a los requisitos legales, el GACM informó haber realizado actividades adicionales para adquirir mayor conocimiento del mercado en ciertos paquetes, como el edificio terminal, las plataformas para los pasajeros y las pistas. Esos esfuerzos adicionales incluyen:

- Cálculos financieros presentados por las empresas responsables del diseño de las obras licitadas.
- Validación de esos cálculos por la OGP.
- Identificación por parte de la OGP de empresas que han realizado obras similares en otros aeropuertos en todo el mundo.
- Análisis y discusiones sobre los cálculos y la lista de posibles licitantes durante las reuniones del Comité Directivo.
- Publicación de pre-bases de licitación para recibir las reacciones de los posibles licitantes sobre los requisitos.

En la medida que sean eficaces y sostenidos, todos estos esfuerzos adicionales contribuyen a dar al GACM un mayor conocimiento de las capacidades del mercado, lo que favorece a la competencia. Sin embargo, la estructura del proyecto mismo, con paquetes en secuencia, genera una complejidad adicional que debe tenerse en cuenta en las actividades previas a las licitaciones. A la inversa, esta estructura también presenta amplias oportunidades para que el GACM aumente la eficacia de sus actividades de investigación de mercado.

Además de esos esfuerzos, el GACM y funcionarios de la SFP participaron en un taller organizado el 13 de julio de 2017 por la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) acerca de la competencia en los contratos públicos. Aunque se trata de una iniciativa valiosa para crear conciencia en el GACM sobre los problemas de competencia y las estrategias para mitigar los riesgos, la eficacia del programa está sujeta a su continuidad. Por tanto, el GACM junto con la COFECE podrían considerar llevar a cabo talleres periódicos sobre competencia en las contrataciones públicas para fortalecer las capacidades del personal del GACM y otras partes interesadas, contribuyendo así al desarrollo adecuado de las licitaciones para la construcción del NAICM.

Aspectos mejorables

Recientemente la COFECE reiteró la importancia estratégica del análisis de mercado y recomendó a las entidades contratantes que dediquen tiempo y recursos suficientes a llevar a cabo las tareas relacionadas, más allá de un simple ejercicio administrativo (COFECE, 2016_[4]). La SFP, como parte del programa de acompañamiento preventivo 2017, también señaló la importancia de la investigación de mercado para maximizar la competencia en las obras a licitar.

El GACM podría complementar sus esfuerzos maximizando el uso que hace de las fuentes de información existentes. Aunque la complejidad y la escala de los paquetes del NAICM no permiten una comparación integral con las obras públicas realizadas por otras instituciones, una evaluación más amplia de la información accesible en CompraNet representaría un ejercicio útil para conocer las capacidades del mercado en otros procedimientos de contratación pública. De hecho, se podrían dedicar esfuerzos adicionales a definir las obras públicas que, aunque no corresponden estrictamente a la construcción de un aeropuerto, pueden mostrar semejanzas. Por ejemplo, los análisis de mercado relacionados con la construcción de los edificios auxiliares, aunque entrañen las particularidades relacionadas con los aeropuertos, podrían empezar utilizando sustitutivos tales como edificios construidos en la Ciudad de México en los últimos años.

Por otra parte, parece que el GACM podría aprovechar de mejor manera la experiencia y el conocimiento de la estructura del mercado adquiridos en las licitaciones anteriores. De hecho, algunos paquetes y subpaquetes presentan semejanzas, ya sea en métodos de construcción, escala de las actividades o secuencia de las obras. Además de utilizar este conocimiento para ilustrar las futuras estrategias de licitación, este elemento proporciona al GACM una extensa base de datos de proveedores y subcontratistas en la que podría identificar posibles competidores futuros y aprovechar las evaluaciones previas para conocer sus capacidades.

Lo último representaría un paso adelante hacia unos análisis de mercado más integrales y estratégicos, que allanen el camino para identificar la estrategia de licitación más adecuada. Los principios generales de los estudios de mercado a fondo radican en las conocidas cinco fuerzas de Porter: poder del proveedor, poder del comprador, rivalidad

entre los competidores, amenaza de productos sustitutos y amenaza de nuevos competidores (Porter, 1979^[5]).

Identificar las distintas fuerzas que impulsan a los mercados y adquirir así un conocimiento íntimo de las capacidades y el apetito del sector privado podría lograrse con investigaciones minuciosas basadas en las fuentes de información disponibles.

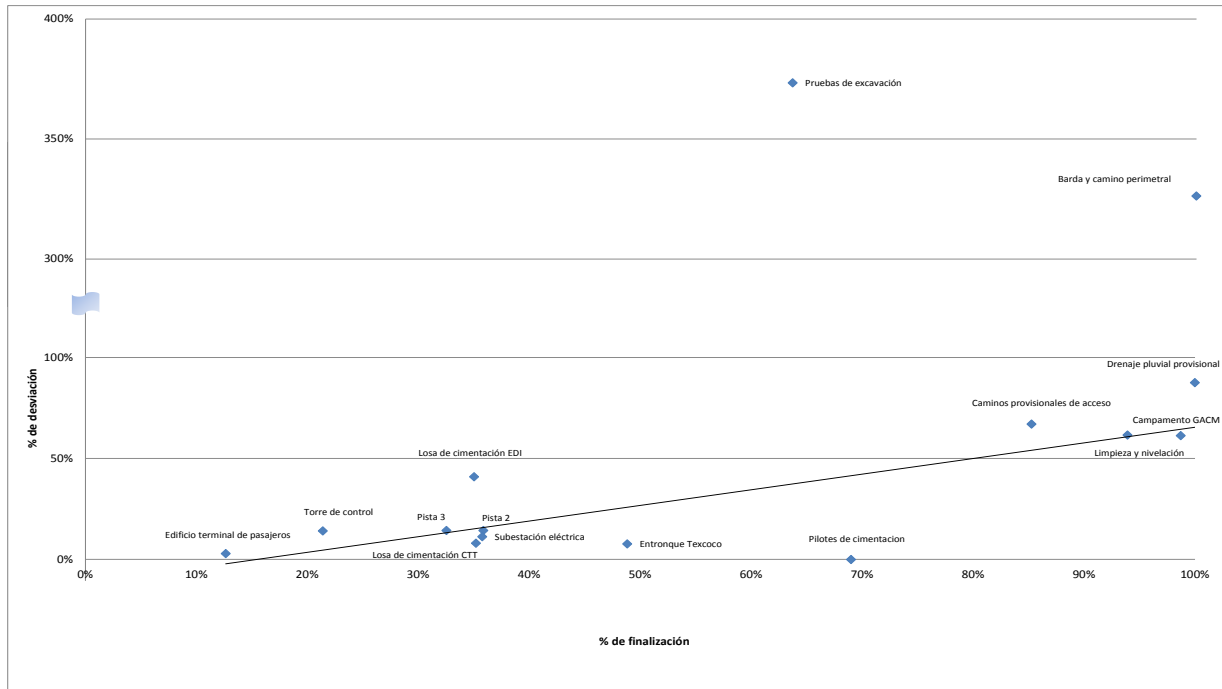
Además de los beneficios de llevar a cabo estas iniciativas complementarias, el GACM podría aprovechar la oportunidad para consolidar investigaciones e información fragmentada, recolectada por sus diferentes áreas, en un documento integrador. A fin de apoyar estos esfuerzos, la lista de verificación del Anexo A ofrece sugerencias al GACM y a sus socios técnicos, tales como la Oficina de Gestión del Proyecto (Parsons), sobre los elementos que proporcionarían mayor información sobre la estructura del mercado y sus capacidades. Estos elementos pueden adaptarse a las especificaciones de las obras a licitar y utilizarse para llevar a cabo estudios de mercado estructurados que ilustren las futuras decisiones de contratación y cuyo resumen se podría adjuntar al proyecto de convocatoria de licitación publicado en CompraNet. Hacerlo así daría a los licitantes interesados la oportunidad de reducir las asimetrías de información, lo que en última instancia beneficiaría al GACM y a los resultados de las licitaciones.

Prioridad 4: Se requiere una gestión estratégica de contratos para mitigar los riesgos que enfrenta el NAICM y minimizar sus consecuencias

El GACM logró un avance importante en la aplicación de las recomendaciones que apoyan esta prioridad. Sin embargo, la aumentada exposición a riesgos de retraso y cambios constituye un llamado a hacer esfuerzos adicionales.

El cumplimiento riguroso de los contratos es un factor clave en la ejecución exitosa de los proyectos de infraestructura y adquiere aún más importancia dada la naturaleza y la complejidad de las obras, así como la interdependencia de algunos de los paquetes y el plazo de los contratos, lo que los hace susceptibles a sufrir cambios. El estado de cumplimiento de los contratos con respecto al calendario acordado en ellos, en obras ya realizadas o en proceso de realización (véase la Gráfica siguiente), subraya la necesidad de revitalizar el marco de gestión de contratos.

Gráfica 2.3. Desviaciones en la ejecución de los contratos



Nota: Cada marca representa un paquete. La línea de tendencia no incorpora los datos sobre las pruebas de excavación y la barda perimetral, dadas las circunstancias excepcionales que explican sus reprogramaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en información facilitada por el GACM e información disponible en CompraNet.

Se puede ver claramente que todas las obras de construcción desde el principio del proyecto, con la excepción de los pilotes, registran retrasos en su ejecución, los cuales tienden a incrementarse conforme las obras avanzan. En promedio, las obras sufren actualmente un retraso de seis meses entre el plazo previsto y la fecha real de terminación. Hay que señalar que tales retrasos podrían explicarse por casos de fuerza mayor o por los cambios que el GACM exige en el alcance o la secuencia de las obras.

El GACM informó que la ejecución de las obras se monitorea constantemente y se trabaja con proveedores para identificar soluciones como adaptar los métodos de construcción o incrementar los recursos humanos dedicados a estas actividades. Si bien estos esfuerzos podrían mitigar los riesgos de retrasos por un determinado tiempo, podrían asimismo implicar solicitudes de los proveedores para cuantificar los costos adicionales derivados de ajustes en los métodos de construcción o de movilizar recursos humanos adicionales. Finalmente, los desfases podrían crear incentivos para que el GACM considere asignar contratos de próximas obras a través de adjudicaciones directas, con el fin de dispensar el tiempo requerido para realizar una licitación. El hacerlo, sin embargo, implicaría que el GACM y otras partes interesadas no obtengan la mejor relación de valor por el dinero de los contratos correspondientes.

Avances logrados

El número, la complejidad y la interrelación de las obras que se realizan simultáneamente requirieron un apoyo tecnológico especializado. De hecho, las herramientas convencionales no están a la altura de los esfuerzos necesarios para ejecutar un proyecto

de esta magnitud. Para atender este problema fundamental, el GACM adoptó un sistema llamado Sistema de Control de Obra y Proyectos (SCOP). Este *software* permite generar información y representar gráficamente el avance para apoyar la toma de decisiones en obras en construcción.

Varios actores interesados, principalmente de las direcciones corporativas de construcción, pero también los supervisores de las obras y los administradores de los contratos, introducen datos en el SCOP.

La herramienta suministra al GACM información decisiva sobre el avance logrado en los distintos flujos de trabajo, cálculos del impacto de las desviaciones y el historial del avance de las obras. De esta manera, el GACM sentó los cimientos tecnológicos para la gestión estratégica de un número exponencial de contratos, todos los cuales participan hasta cierto punto en la ejecución eficaz del NAICM.

Además de los sistemas especializados que prestan apoyo al GACM en la adopción de la gestión estratégica de contratos, se fortaleció su gobernanza al asignar actividades relacionadas con la gestión de contratos a diferentes direcciones, de acuerdo con sus especialidades. Asimismo, para garantizar la gestión eficiente de desviaciones y cambios en los contratos, el GACM estableció un Comité de Cambios responsable de discutir los ajustes importantes en los contratos firmados.

Este comité revisa y evalúa los cambios contractuales que podrían influir en la construcción del NAICM. Los cambios importantes se discuten una vez al mes, mientras que los cambios menores son evaluados solamente por un subcomité. Los cambios importantes pueden ser:

- Los que afectan la ruta crítica del proyecto
- La prórroga de los contratos por más de tres meses
- Modificaciones a los contratos que excedan de 10 millones de pesos
- Modificaciones que requieran la autorización de la SFP
- Los que repercuten en más de un contrato

Según el marco mexicano de contratación pública, las desviaciones con respecto a los contratos son responsabilidad del residente de obra a quien se asigna el contrato de que se trate. Sin embargo, en vista de la estructura y complejidad del NAICM, muchas de las obras de construcción están estrechamente interrelacionadas. En consecuencia, el Comité de Cambios es una iniciativa útil para garantizar que los cambios contractuales aprovechan una visión integral del desarrollo del proyecto.

Sin embargo, quedan otros factores críticos por atender, y la situación del cumplimiento de los contratos exige amplios esfuerzos no sólo del GACM, sino de los otros actores interesados, particularmente la SCT y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como responsable de la decisión de asignar recursos adicionales para mitigar los riesgos a los que se enfrentan proyectos similares, incluyendo las obras finales no óptimas y las fallas de integridad.

Aspectos mejorables

El problema primordial y más apremiante tiene que ver con la alineación entre el número de funcionarios responsables de la gestión de contratos y el número, complejidad e interrelación de los contratos. A fines de noviembre de 2017, 113 individuos se dedicaban a actividades de gestión de siete de los contratos más importantes. De ellos, el 80% eran supervisores subcontratados, responsables de la vigilancia técnica de actividades de

construcción y aseguramiento de la calidad. Las 22 personas restantes cumplían labores administrativas, pero solo ocho eran funcionarios del GACM. Esto significa que el 7% de los recursos humanos dedicados a actividades de gestión de contratos son funcionarios públicos, que son quienes al final tienen responsabilidades administrativas en caso de irregularidades detectadas por el Órgano Interno de Control (OIC) o la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Además, el GACM ha contratado supervisiones externas para las obras más importantes.

En efecto, la experiencia internacional muestra que un número suficiente de recursos humanos calificados es un requisito para la buena marcha de la gestión estratégica de contratos. Los beneficios de la gestión especializada de contratos se reconocen desde hace mucho en la literatura (Mettler y Rohner, 2008_[6]) y permiten la materialización de los objetivos que se persiguen en la selección de los proveedores. A la inversa, la gestión insuficiente de contratos aumenta la exposición del proyecto a diversos riesgos, desde mala administración a pagos indebidos y mayores amenazas de corrupción.

Al final, estos riesgos podrían derivar en sanciones administrativas como resultado de las investigaciones de la ASF. En su *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016*, este ente fiscalizador señaló deficiencias relacionadas sobre todo con la gestión administrativa de los contratos, tales como modificaciones sin formalizar en el plazo previsto en la ley o manejo deficiente de pagos por anticipado. Un aseguramiento deficiente de la calidad también derivó en pagos a proveedores sin la adecuada justificación (ASF (Auditoría Superior de la Federación), 2017_[7]).¹

Sin embargo, esas salvaguardas y verificaciones exigen una supervisión estrecha del desempeño de los proveedores según el contrato. Un número exponencialmente creciente de contratos vigentes, aunado a capacidades limitadas de recursos humanos, podría incrementar aún más los riesgos asociados y exponer al NAICM a la desconfianza pública. Así pues, para mitigar estos riesgos, es urgente que todas las direcciones del GACM evalúen con cautela los esfuerzos necesarios para poner en marcha un marco integral de gestión de contratos y definan el número correspondiente de funcionarios requeridos para realizar esas tareas.

Como lo sugiere la experiencia en aeropuertos alrededor del mundo (véase Recuadro siguiente), un marco integral de gestión de contratos requiere la segmentación de la base de proveedores de acuerdo con su importancia estratégica o su capacidad de influencia sobre los objetivos de negocio. A partir de esta categorización, la adaptación de estrategias de gestión de contratos con una vigilancia pertinente a la gestión y una frecuencia de interacciones variable, proporcionaría al GACM la posibilidad de asignar recursos estratégicamente y minimizar riesgos relacionados con una gestión deficiente de los proveedores.

Además de contribuir a mitigar los riesgos a los que el NAICM está expuesto, dicho marco podría apoyar la ejecución eficiente de las obras de construcción. De hecho, al reforzar y estructurar la relación con sus proveedores, el GACM podría adoptar una postura proactiva para anticiparse a problemas emergentes y adaptarse a las condiciones cambiantes.

¹ El GACM informa que si bien estos resultados son finales, las observaciones determinadas son todavía preliminares, lo que le permite presentar información o documentación que atienda o solvante estas observaciones.

Recuadro 2.1. Experiencia internacional de los aeropuertos en la gestión de las relaciones con los proveedores

Por gestión de relaciones con los proveedores se entiende un método para controlar sistemáticamente las interacciones de una organización con las empresas que la proveen de productos y servicios. Por tanto, el método aprovecha la segmentación de los bienes, servicios y obras contratados por la organización. Poniendo en práctica la obra seminal de Kraljic (Kraljic, 1983), las organizaciones de contratación estratégica segmentan su base de suministro conforme a la importancia de su consumo y la dinámica del mercado de compra y venta como lo formula Michael Porter con sus cinco fuerzas.

Esta segmentación no solo da fundamentos más sólidos para crear estrategias eficaces de contratación, sino que permite aplicar estrategias de gestión de las relaciones con proveedores según la importancia de los mismos para la organización.

Gestión de las relaciones con los proveedores en Heathrow:

Heathrow es una empresa privada que opera en una industria regulada. Es la organización responsable de la administración y el desarrollo del aeropuerto de Heathrow. Para cumplir su cometido y generar rendimientos, la organización depende de alrededor de 1 300 proveedores.

Con base en una segmentación de los proveedores articulada en torno a los riesgos y el valor que representan para la organización, Heathrow elaboró un marco para tratar con los proveedores que define esfuerzos individualizados de gestión de contratos, de acuerdo con la importancia o indispensabilidad del proveedor.

En efecto, la clasificación de los proveedores conlleva la elaboración de distintos modelos de relación, desde la gestión de contratos tradicional hasta la participación colaborativa y las iniciativas de asociación. Sobre esa base se define un marco sistemático de gestión de relaciones con los proveedores.

Estrategias de gestión de contratos de Avinor

Avinor es una empresa pública noruega que opera y desarrolla una red nacional de aeropuertos. En 2016 administraba 45 aeropuertos en el país, servía a más de 50 millones de pasajeros al año y, en 2017, terminó la construcción de una nueva terminal en Oslo.

Para lograr con éxito la construcción de la nueva terminal, Avinor adoptó un marco triple de gestión de contratos:

- Estrategias de gestión de contratos que institucionalizan la propiedad y la gestión de los mismos con funciones definidas para alcanzar las ganancias y metas establecidas en ellos
- Actividades de administración de proveedores que definen la propiedad y la gestión estratégicas de estos en todos los contratos con el fin de maximizar el uso de los activos para crear ventajas competitivas
- Una gestión de relaciones con proveedores consistente en la valoración

estructurada de contrato y proveedor para maximizar los resultados con los acuerdos vigentes

Con base en su experiencia en la construcción y la administración de aeropuertos, Avinor declara que la gestión estratégica de contratos es el principal factor para que los proyectos se ejecuten a tiempo y por debajo del presupuesto y la causa más importante de ahorros y eficiencia en la operación.

Fuente: Adaptado de presentaciones (Chris Howe, Director de Contratación de Edificios en Heathrow y Runar Stalsberg, Director de Contratación en Avinor) realizadas en un taller sobre gestión de contratos organizado en México el 9 de mayo de 2017.

Como lo muestra la experiencia internacional en la construcción y administración de aeropuertos, las mejores prácticas en gestión de contratos tienden a la creación de la gestión de relaciones con los proveedores (véase el Recuadro arriba). Esta última va más allá del cumplimiento contractual, ya que define procesos y relaciones orientados a fomentar un entorno favorable al desempeño.

Resumen de las propuestas de acción para la implementación de las recomendaciones

Para atender los riesgos a la ejecución efectiva del NAICM en tiempo y en presupuesto, es necesario un marco de contratación robusto y ágil, capaz de adaptarse a condiciones cambiantes y a situaciones no previstas. Sin embargo, se requiere ir más allá de las definiciones legislativas y esfuerzos adicionales no solo del GACM, sino también de otros actores.

- El Centro de Gobierno, al tener el liderazgo político necesario, podría organizar un grupo consultivo compuesto por actores interesados, de todos los órdenes de gobierno, que proporcione consejo en las decisiones de contratación tomadas durante el desarrollo del NAICM.
 - El GACM podría utilizar las reuniones de coordinación organizadas por la SCT como una plataforma para compartir información detallada sobre estrategias de contratación, calendarios y documentos de licitación, de manera que otros actores aseguren su alineación oportuna a las decisiones tomadas en los procesos de contratación.
 - Con el objetivo de involucrar a los actores pertinentes de los diferentes órdenes de gobierno, la Presidencia de la República podría crear un grupo consultivo para revisar las principales metas y estrategias de contratación que impacten la ejecución efectiva del NAICM.
- El GACM debe aprovechar el trabajo reciente y continuar, con el apoyo de la SFP, el diseño de documentos de licitación, criterios de adjudicación y ponderaciones que promuevan una mayor participación en sus procesos licitatorios, partiendo del hecho de que muchos son proyectos únicos. Incrementar el número de ofertas que compitan tanto en sus elementos técnicos como en el económico generaría un impacto positivo en ahorros y reduciría riesgos de colusión y asignación del mercado.
 - El GACM debe asegurar la alineación de los requisitos y criterios de adjudicación con la estructura y las capacidades del mercado con el objetivo de maximizar la competencia y reducir riesgos de asignación del mercado.

- Con base en la información proporcionada por la investigación de mercados, el GACM podría utilizar el número de propuestas que compiten, tanto en la evaluación técnica como en la económica, como un indicador de competencia genuina y trabajar en su mejora.
- El GACM podría considerar la implementación en todas sus licitaciones futuras de las medidas sugeridas por la SFP mediante el programa de acompañamiento preventivo, como:
 - Simplificar los procedimientos para asegurar el acceso a las oportunidades de contratación, promoviendo un mayor uso de CompraNet y permitiendo a los licitantes potenciales pedir aclaraciones sobre los documentos de licitación por medios electrónicos y aceptando recibir electrónicamente propuestas, además de las que se reciban en papel;
 - Reducir los costos administrativos solicitando documentación fiscal solo al licitante ganador para asegurar que los licitantes tengan tiempo suficiente para cumplir con este requisito durante la etapa licitatoria.
 - Asegurarse por medio de un análisis detallado de mercado que los requisitos de experiencia relevante mínima y máxima y contratos similares están alineados con las capacidades del mercado nacional e internacional;
 - Considerar cambios al porcentaje estándar de fuerza de trabajo local requerido, de acuerdo con la naturaleza y las especificaciones de las obras a licitar.
- Con fin de evitar un efecto cascada en la secuencia de las licitaciones, el GACM podría incorporar en los calendarios de contratación los posibles retrasos derivados del número de juntas de aclaraciones o de preguntas relacionadas con los documentos de licitación.
- Con el fin de tomar acciones correctivas, el GACM podría considerar llevar a cabo un análisis detallado sobre el tipo de preguntas planteadas en las juntas de aclaraciones para entender mejor si están relacionadas con requisitos administrativos o legales, o bien con especificaciones técnicas.
- El GACM podría buscar asegurar el apoyo sostenido de la SFP para la revisión de los documentos de licitación preliminares, los criterios de adjudicación y las metas planeadas de los procedimientos de contratación.
- Al ser un pre-requisito para un uso más estratégico de las contrataciones públicas, el GACM podría robustecer su investigación de mercado utilizando de mejor manera la información existente y desarrollando un enfoque estructurado para este ejercicio. Hacerlo ayudaría al GACM a cimentar las orientaciones estratégicas y minimizar retrasos en los procesos de contratación.
 - El GACM podría complementar sus esfuerzos de investigación de mercado mediante el uso de fuentes existentes de información y, particularmente, realizar un análisis más amplio de la información disponible en CompraNet sobre obras de naturaleza similar, aunque no correspondan a la escala y complejidad del NAICM.
 - El GACM podría considerar aprovechar mejor la experiencia acumulada y el conocimiento sobre la estructura del mercado derivados de licitaciones pasadas, particularmente mediante el desarrollo de una base de datos de proveedores previamente interesados y licitantes, en la cual podría identificar competidores potenciales y beneficiarse de evaluaciones previas para conocer sus capacidades.
 - El GACM podría consolidar información fragmentada en un documento estratégico que ayudaría a desarrollar estudios de mercado más estructurados,

valiéndose de los elementos sugeridos en el Anexo A. Los contenidos podrían luego adaptarse, dependiendo de la naturaleza y la complejidad de las obras a licitar.

- Junto con la COFECE, el GACM podría considerar organizar periódicamente talleres sobre competencia en las contrataciones públicas para beneficio del personal del GACM y otras partes interesadas, asegurándose de que se comunican efectivamente las buenas prácticas.
- El GACM podría evaluar con cuidado los esfuerzos necesarios para implementar un marco integral de gestión de contratos, así como los riesgos de no hacerlo. Debería también asegurarse de retener la propiedad y un monitoreo estricto sobre el desempeño de los contratistas, incluso aquellos que supervisan obras de construcción.
 - El GACM podría evaluar con cautela los esfuerzos necesarios para implementar un marco integral de gestión de contratos y definir el número correspondiente de empleados necesarios para esas tareas.
 - El GACM podría reconsiderar el porcentaje de servidores públicos que son parte de los equipos de gestión de contratos con el fin de asegurar propiedad de esta etapa crítica de la contratación.
- El GACM se beneficiaría al categorizar su base de proveedores y contratistas y adaptar sus actividades de gestión de contratos, pues podría asignar recursos estratégicamente y minimizar riesgos vinculados a una gestión deficiente de proveedores. Al fortalecer la gestión estratégica de proveedores, el GACM podría tomar una posición proactiva, anticipándose a problemas emergentes y adaptándose a condiciones cambiantes.
 - El GACM podría categorizar su base de proveedores, de acuerdo con su importancia estratégica o su capacidad de influir en la ejecución efectiva del NAICM.
 - Con base en la segmentación de proveedores, el GACM podría definir estrategias de administración de contratos con un monitoreo de gestión relevante y una frecuencia de interacciones variable, con el fin de asignar recursos estratégicamente y minimizar los riesgos vinculados a la gestión deficiente de proveedores.

Anexo 2.A. Lista de verificación propuesta para los análisis de mercado

Tema	Problema / Pregunta	Información / Respuesta	Conclusión / Medidas de mitigación
Contexto del mercado	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay o ha habido proyectos relevantes comparables? <ul style="list-style-type: none"> ○ En tal caso: detalles sobre el tamaño (\$), la complejidad (técnica, geográfica) y el resultado final (se terminó con éxito, se retrasó, se abandonó, fracasó) ○ ¿Cuántos licitantes participan normalmente? Detalles sobre: <ul style="list-style-type: none"> ▪ nacionalidad (incluida la de la empresa matriz en el caso de una filial local) y alcance (local, regional, extranjero, mundial); ▪ capacidades (ventas, personal, cartera de contratos); ▪ precios (por encima o por debajo del cálculo); ▪ principales problemas enfrentados. • ¿Se han adjudicado contratos importantes de obras públicas (que excedan el cálculo del costo del subpaquete) en los cinco últimos años? <ul style="list-style-type: none"> ○ En tal caso: detalles sobre el tamaño (\$), la complejidad (técnica, geográfica) y el resultado final (se terminó con éxito, se retrasó, se abandonó, fracasó; se terminó por debajo o por encima del presupuesto) ○ ¿Cuántos licitantes participan normalmente? Detalles sobre: <ul style="list-style-type: none"> ▪ nacionalidad (incluida la de la empresa matriz en el caso de una filial local) y alcance (local, regional, extranjero, mundial); ▪ capacidades (ventas, personal, cartera de contratos); ▪ precios (por encima o por debajo del cálculo); ▪ principales problemas enfrentados. • ¿Se están ejecutando o planeando otros paquetes o subpaquetes que tengan probabilidad de competir por la misma reserva de contratistas y recursos durante el mismo periodo? • ¿Qué tan probable es que el proyecto atraiga a las distintas categorías de licitantes posibles? • ¿Cuáles son las tendencias del mercado en el sector específico (concentración, especialización, innovación tecnológica, etc.)? 		
Actores clave	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuántos licitantes potenciales hay en cada competencia específica necesaria para terminar el subpaquete (edificios, energía, tierra/caminos, irrigación, etc.)? Detalles sobre: <ul style="list-style-type: none"> ○ nacionalidad (incluida la de la empresa matriz en el caso de una filial local) y alcance (local, regional, extranjero, mundial); ○ tamaño (\$, fuerza laboral); ○ experiencia en el mercado; ○ experiencia pertinente al proyecto (normas internacionales, FIDIC, ISO); ○ tipo de clientes (principalmente públicos o privados); ○ ventaja competitiva (precio, calidad, experiencia, monopolio del mercado, ubicación, acceso privilegiado a recursos (materias primas, financieros). • ¿Cuántos de ellos cumplirían con los criterios de calificación habituales del GACM (\$, experiencia con contratos similares, personal, equipo)²? 		

² Es posible que las fuentes identificadas no dispongan de toda la información.

<p>Conocimiento del producto</p>	<p>Características del producto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descripción de los principales productos/servicios/obras necesarios para la ejecución del subpaquete • Cualidades necesarias de los principales productos/servicios/obras necesarios • Certificaciones exigidas de los principales productos/servicios/obras • Innovaciones más recientes <p>Opciones de sustitución</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alternativas de bajo presupuesto (principales características, puntos fuertes y débiles) • Alternativas de alta calidad (principales características, puntos fuertes y débiles) <p>Tendencias de los precios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gama de precios: bajo presupuesto • Gama de precios: alto presupuesto • Fluctuación de precios de los principales productos/servicios/obras en años recientes
<p>Obstáculos y competencia disuasivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay antecedentes o indicios de formación de carteles/monopolios/grupos de interés/colusión en la industria específica? • ¿Cómo resultan los licitantes nacionales en comparación con los extranjeros? • ¿Las empresas extranjeras desplazan a los competidores nacionales? • Obstáculos para la entrada <p>Insumos decisivos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a financiamiento: ¿qué tan desarrollado está el sector bancario? <ul style="list-style-type: none"> ○ Garantías bancarias: ¿qué tan difícil y costoso es obtenerlas para los contratistas?; ¿qué clase de garantías deben ofrecer?; ○ Costo del crédito para financiar las operaciones hasta liquidar las facturas; ○ ¿Hay normativa vigente que limite las condiciones de pago? • Acceso a fuerza laboral <ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Se dispone de las competencias necesarias en el mercado? ○ ¿Hay problemas importantes de ética laboral (mala conducta, ausentismo, desempeño deficiente)? ○ ¿Cuánto poder de negociación tienen los empleadores/empleados? ○ ¿Los costos laborales son considerables? ○ ¿Las leyes laborales son restrictivas y se cumplen (horario de trabajo, horas extras, permisos)? ○ ¿Las leyes laborales discriminan a los contratistas extranjeros (burocracia, costos, permisos de trabajo, visas)? • Acceso a materias primas <ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Hay materias primas en cantidad suficiente, de la calidad requerida y en lugares accesibles? ○ ¿Son considerables los costos de las materias primas? ○ ¿Hay condiciones restrictivas (permisos, licencias, pagos adelantados)? • Acceso a equipo indispensable <ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Se dispone del equipo indispensable en el país o tiene que importarse? Si se importa, ¿hay obstáculos burocráticos considerables (importación temporal)? ○ ¿Hay un mercado de alquiler/arrendamiento financiero o normalmente el equipo pertenece a los contratistas? ○ ¿Se puede desplegar el equipo voluminoso en el lugar del proyecto?

Infraestructura

- ¿Hay caminos funcionales a los lugares del proyecto, o se espera que los contratistas construyan caminos de acceso?
- ¿Existen los servicios públicos necesarios en los lugares del proyecto (electricidad, agua potable, combustible) o se espera que los contratistas los obtengan por su cuenta?
- ¿Está desarrollado el sector de comunicaciones? Cobertura de telefonía celular/internet, acceso a canales de comunicación (incluido el acceso público a la información, el acceso de los licitantes a la publicidad)

Capacidad local

- ¿Hay fuentes de información confiables (datos de mercado y estadísticos, organismos profesionales, organizaciones comerciales, grupos industriales)?
- ¿Hay una reserva de competencias técnicas en el mercado?: ¿son comunes las normas industriales de calidad, se cumplen las normas técnicas, hay organismos profesionales de ingenieros, etc.?

Geografía y clima

- ¿Son accesibles los lugares del proyecto? ¿Se puede llevar equipo pesado y brigadas de trabajadores a los lugares del proyecto?
- ¿Hay restricciones climáticas (problemas estacionales, inundaciones, calor, enfermedades estacionales)?

Contexto legal

- ¿Existen requisitos de registro o constitución para los contratistas extranjeros? ¿Qué tan burocrático es el proceso? ¿Cuánto tiempo lleva? ¿Cuánto cuesta?
- Problemas impositivos: ¿es posible, realista y ejecutable un mecanismo de exención de impuestos?
- ¿Las leyes laborales son restrictivas y se cumplen (restricciones al uso de mano de obra extranjera, problemas de salud y seguridad)?
- Legislación ambiental: ¿hay restricciones y se cumplen (zonas protegidas, deforestación, consumo de agua)?

Adaptado de Millennium Challenge Corporation (2016), Market exploration toolkit for focusing and shaping procurement strategies in MCC operations, y PIANOo (2011), Know the market, What do we need to know about markets to guarantee good procurement?

Bibliografía

- ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2017), *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, Auditoría de Inversiones Físicas: 16-2-09KDH-04-0366_366-DE*. [7]
- COFECE (Comisión Federal de Competencia Económica) (2016), *Recomendaciones para promover la competencia y libre concurrencia en la contratación pública*. [4]
- Flyvbjerg et al (2003), « How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects? », *Transport Reviews*, vol. 23/1, pp. 71-88, <http://dx.doi.org/10.1080/01441640309904>. [1]
- Mettler, T. et P. Rohner (2008), « Supplier Relationship Management in Krankenhaus, HMD-Praxis der Wirtschaftsinformatik », vol. 259, pp. 87-95. [6]
- OCDE (2017), *Surface access to the NAICM*, OECD Publishing. [3]
- OCDE (2015), *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura : El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249349-es>. [8]
- Porter (1979), « How Competitive Forces Shape Strategy », *Harvard Business Review*, vol. 57, núm. 2 (marzo-abril de 1979), pp. 137-145. [5]
- Singh, R. (2010), « Delays and Cost Overruns in Infrastructure Projects: Extent, Causes and Remedies », *Economic and Political Weekly*, vol. 45/21, <http://www.jstor.org/stable/27807050>, pp. 43-54. [2]

Capítulo 3. Integridad y transparencia

Integridad

Prioridad 1: Avanzar hacia una política integral de prevención y atención de conflictos de interés, apoyada por una estrategia de implementación

En el Primer informe de avances de 2016 de la OCDE se recomendó que el GACM desarrollara políticas adicionales sobre conflictos de interés, a partir del Código de Conducta y las herramientas de conflicto de interés existentes. Asimismo, se recomendó que el GACM reforzara la capacitación a su personal al brindar orientación práctica sobre cómo se espera que los funcionarios las apliquen en sus actividades diarias y reaccionen a situaciones difíciles. Esto a su vez se fundaba en la recomendación contenida en el informe de 2015 que sugería al GACM desarrollar una política integral sobre conflicto 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 oriente sobre los pasos a seguir.

Avances logrados

Desde el último informe de avances a la fecha el GACM ha obtenido buenos resultados en el fortalecimiento de su marco de gestión de conflictos de interés. Con el apoyo de la Secretaría de la Función Pública (SFP), el GACM elaboró un protocolo interno para todos los empleados —independientemente de su tipo de relación contractual con el grupo— dirigido a prevenir, identificar y atender los casos de conflictos de interés (Protocolo Interno de Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V. para prevenir, identificar y gestionar situaciones de conflictos de intereses). El protocolo fue aprobado por el Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés del GACM el 5 de octubre de 2017, sustituyendo al aprobado en junio del mismo año. En particular, se modificó la tabla de áreas de riesgos, se incorporaron los cambios a la estructura organizacional y se adaptó el protocolo a la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, que ya no prevé grados de parentesco para determinar el alcance de posibles conflictos de interés. La nueva Ley reconoce que puede haber conflictos de interés personales, de negocios y familiares. Se estableció además que el monitoreo del protocolo corresponde al Órgano Interno de Control y a la SFP.

Aspectos mejorables

El Protocolo es un paso importante hacia una política integral de atención de conflictos de interés, según se recomendó en anteriores informes de avance de la OCDE, ya que sienta las bases para la política. Con este fundamento, podrá avanzarse en lo relativo a su contenido, con el respaldo de una estrategia de aplicación para garantizar sus efectos sobre conductas reales.

Con respecto al fortalecimiento del contenido del Protocolo

En primer lugar, el Protocolo expone las distintas opciones disponibles para un superior en caso de que alguna persona bajo su responsabilidad se encuentre en una situación aparente, real o potencial de conflicto de interés (párrafo 11, Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Alternativas para manejar situaciones de conflicto de interés previstas en el Protocolo de GACM

Conflicto de interés potencial	Conflicto de interés aparente	Conflicto de interés real
Supervisar con mecanismos de monitoreo y auditoría constantes para detectar el momento en que, por algún cambio en circunstancia o contexto del funcionario, el conflicto de interés se materialice	<ul style="list-style-type: none"> - Dialogar con el empleado - Emitir aclaración o declaración pública para evitar malentendidos - Mitigar las circunstancias que pueden conducir al conflicto de interés real - Evitar que el funcionario participe en el proceso - Anular el procedimiento que corre el riesgo de generar un conflicto de interés real 	<ul style="list-style-type: none"> - Analizar los hechos para aclarar la situación - Excluir o separar del procedimiento a la persona en cuestión - Cambiar el reparto de funciones y responsabilidades del personal - Cancelar, en última instancia, el procedimiento - Sugerir que se venda la empresa, acciones o propiedades

Fuente: Protocolo Interno de Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A, de C.V. para prevenir, identificar y gestionar situaciones de conflictos de intereses (versión aprobada el 5 de octubre 2017).

Como se establece en el Protocolo, un caso de conflicto de interés, aunque sea real, no necesariamente equivale a una práctica corrupta. Solo representará un problema si la persona que se encuentra en esa situación decide actuar contra los intereses del GACM o contra el interés público. Al mismo tiempo, las entrevistas con el GACM revelaron que los ingenieros del sector de la construcción a menudo se conocen entre ellos o han trabajado juntos antes, lo que aumenta la probabilidad de que surjan situaciones de conflicto de interés, que si se materializan deben declararse y gestionarse para evitar caer en conductas indebidas o sancionables en términos de la ley.

En consecuencia, el GACM podría considerar incluir la siguiente alternativa en el cuadro presentado a continuación del párrafo 11 del Protocolo como una opción para atender un caso real de conflicto de interés: “declararlo ante el Comité de Ética para evitar la impresión de secrecía aunada a supervisión estrecha y auditoría del proceso y las decisiones que implica”. Esta opción adicional permitiría tomar en cuenta la existencia común *de facto* de situaciones reales de conflicto de interés, y al mismo tiempo promover incentivos para dar a conocer tales situaciones al superior sin temor a represalias. Por otra parte, la declaración del caso al Comité de Ética ayuda a evitar malentendidos o cuestionamientos de las decisiones tomadas durante el proceso. Por otra parte, la supervisión y auditoría más estrechas requeridas adicionalmente por parte del superior reducen el riesgo de que se abuse de hecho de la situación de conflicto de interés a favor de intereses particulares.

En segundo lugar, el GACM puede considerar elaborar como anexo un cuadro con ejemplos concretos de situaciones de conflictos de interés que pudieran ocurrir en los procesos clave identificados, especialmente en los procesos de contratación pública y de gestión de recursos humanos. Estos ejemplos también fundamentarían la política de mitigación de riesgos del GACM. Como seguimiento, la OCDE prestará apoyo al GACM en la elaboración de estos ejemplos.

Por último, el GACM puede considerar la posibilidad de simplificar el lenguaje del protocolo o publicar un volante o folleto con los mensajes centrales y con un diseño legible y atractivo para facilitar su difusión entre la población destinataria.

Respecto de la estrategia de implementación y orientación

El Protocolo no es más que el primer paso de una política interna de atención de conflictos de interés. Cada aspecto del Protocolo tiene que ser respaldado por acciones y medidas concretas que garanticen su aplicación efectiva, entre ellas, que el personal reciba capacitación sobre dilemas éticos y sobre cómo se espera que apliquen las normas en sus actividades diarias y respondan a situaciones difíciles. Según el GACM, 90% del personal (270 personas) recibieron capacitación en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de interés los días 10 y 28 de abril, así como el 18 de mayo de 2017, y en octubre se capacitó a 72 personas más de nuevo ingreso. Esta capacitación fue impartida por la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses (UEIPPCI) de la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, el formulario con el cual se evaluó a los participantes en la capacitación no incluye preguntas sobre situaciones que pueden o no constituir un conflicto de interés (por ejemplo, un caso hipotético seguido de la pregunta de si se trata o no de un caso de conflicto de interés). En consecuencia, aún es poco claro si los participantes pueden aplicar en la práctica lo que han aprendido. Además, si bien la capacitación es un aspecto importante, por sí sola no basta para garantizar suficiente orientación al personal, por lo que esta podría reforzarse con ejercicios basados en casos prácticos.

En consecuencia, para garantizar la aplicación eficaz del Protocolo, el GACM tendrá que determinar el cambio que quiere alcanzar con su política de atención de conflictos de interés; es decir, identificar los objetivos de la política. Dichos objetivos y las acciones correspondientes deberán realizarse, hasta donde sea posible, de manera que puedan medirse con indicadores adecuados que permitan monitorear y evaluar lo emprendido. La OCDE apoyó al GACM con orientación metodológica sobre la manera de proceder sistemáticamente a través de un taller celebrado los días 11 y 12 de julio de 2017 en las instalaciones del GACM, con la presencia de la UEIPPCI de la SFP. En el taller se analizaron tres objetivos preliminares de la política interna de atención de conflictos de interés ya identificados conjuntamente:

- El personal del GACM puede identificar un caso de conflicto de interés.
- El personal del GACM sabe qué acciones ha de tomar en caso de identificar un caso de conflicto de interés.
- Los superiores están al tanto y capacitados para dar apoyo al personal bajo su responsabilidad que se encuentre en un caso de conflicto de interés.

Cada uno de estos objetivos requiere ahora la aplicación de un conjunto de medidas concretas orientadas a lograrlo. Al término del taller, el GACM se comprometió a elaborar este plan de acción con medidas concretas basadas en una teoría expresa de cambio que establece las condiciones e hipótesis que vinculan las acciones planeadas con el logro de los tres objetivos, según la metodología planteada por la OCDE en el evento (OCDE, 2016_[11]). Por otra parte, en este último se identificaron los siguientes elementos clave que deben formar parte del plan de acción para garantizar su aplicación eficaz.

- Garantizar un liderazgo ético en todos los niveles y orientar con el ejemplo
- Elaborar y poner a prueba una herramienta de capacitación del personal basada en métodos adecuados desde el punto de vista pedagógico y evaluar su impacto en

los objetivos de aprendizaje (es decir, identificar un caso de conflicto de interés y saber qué hacer) antes de ponerla en marcha

- Proveer incentivos a los empleados para declarar situaciones de conflicto de interés (por ejemplo, recordatorios morales oportunos, publicar declaraciones de intereses por parte de jefes para dirigir con el ejemplo, entre otros)
- Prestar orientación especializada, ya sea por parte del superior directo o de la persona de contacto nombrada por el Comité de Ética. Tanto los superiores como la persona de contacto deben estar al tanto y tener la capacidad para responder a las solicitudes de orientación.

Prioridad 2: Promover la confianza en los canales de denuncia de casos de conducta indebida.

En 2016 la OCDE recomendó al GACM adoptar políticas adicionales para definir y aumentar la transparencia sobre cómo tratar las denuncias de conductas irregulares en el GACM. Esto incluía elaborar una declaración exhaustiva de política pública que se comprometiera a analizar e investigar las denuncias de conducta indebida, 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. En el informe de 2015, la OCDE recomendó que el GACM discutiera los canales que darían confianza a los funcionarios públicos para denunciar conductas irregulares.

Avances logrados

Los funcionarios públicos federales en México pueden denunciar conducta indebida de forma interna o externa. Para los fines de este informe, se entiende por internas las denuncias de conductas irregulares que son atendidas exclusivamente por el Poder Ejecutivo, mientras que las denuncias externas son las atendidas por partes no pertenecientes a dicho poder. En este sentido, las denuncias internas incluyen las presentadas ante el Órgano Interno de Control (OIC), ante el Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI) de su institución, o por medio del Sistema Integral de Quejas y Denuncias Ciudadanas (SIDE) de la Secretaría de la Función Pública (SFP) (<https://sidec.funcionpublica.gob.mx/#!/home#top>). Por denuncias externas se entienden las presentadas a través del canal administrado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la plataforma en línea del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), la cual aún no está en operación.

En este contexto, el GACM ha invertido considerables esfuerzos con miras a promover la confianza en sus canales para denunciar conductas indebidas. En concordancia con los “*Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos e implementar acciones que favorezcan su comportamiento ético*” de la SFP, el GACM ha diseñado y aplicado varias herramientas de política, incluido un protocolo específico para tratar las denuncias de conductas indebidas y el procedimiento para darlas a conocer al CEPCI, así como disposiciones específicas del Código de Conducta del GACM que prevén el informar sobre conductas indebidas a un supervisor inmediato o al OIC. El Código de Conducta del GACM también prohíbe a sus empleados todo intento de impedir una denuncia de este tipo por parte de un compañero de trabajo u otra persona, así como intimidar, acosar y discriminar. Tales políticas buscan alentar y orientar a los empleados, socios empresariales y miembros del público para que denuncien cualquier conducta indebida y crear normas internas de atención de las denuncias.

A principios de 2016 el GACM había adoptado un procedimiento interno y un protocolo para la denuncia de conductas indebidas (el Protocolo para Presentar Denuncias ante el CEPCI por Incumplimiento del Código de Conducta, así como el Procedimiento para Presentar Denuncias ante el CEPCI). Esas políticas se actualizaron a raíz de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) en julio de 2017, y se aplican únicamente a los empleados del GACM.

El GACM creó en su página web la sección “Escribe al Director General”, a través de la cual cualquier persona puede abordar temas de cualquier índole relacionados con la construcción del aeropuerto. Además, el GACM permite a empleados, ciudadanos y contratistas privados denunciar conductas indebidas por medio de su sitio web, con un vínculo al SIDECA de la SFP. Esto fortalece la confidencialidad del procedimiento de denuncia de conductas indebidas.

En consulta con el GACM, la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Interés UEIPCI de la SFP desarrolló una guía que delinea medidas de protección para quienes denuncian conductas indebidas ante los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés (*Guía para el otorgamiento de medidas de protección a gestores de integridad en los comités de ética y prevención de conflictos de intereses*). Esta guía, que contiene medidas específicas de protección a los denunciantes que siguen el Protocolo y el Procedimiento para dar a conocer conductas indebidas, y brinda orientación sobre cómo hacer la denuncia y aumentar la transparencia en la atención de estos informes, es un paso considerable hacia el fortalecimiento de la protección de los denunciantes. La Guía constituye una innovación en la administración pública de México y el GACM representará una prueba piloto de su puesta en marcha, por lo que ya trabajan en conjunto la SFP y el GACM en su revisión para instrumentar su operatividad.

El GACM ha hecho público su compromiso “cero tolerancia a la corrupción” mediante la colocación en puntos visibles del sitio de construcción del NAICM y en sus oficinas de carteles en los que se muestran los números telefónicos para hacer denuncias (véase la prioridad 3 de este mismo capítulo).

Aspectos mejorables

Un factor importante que los denunciantes quizá tomen en cuenta en su decisión de denunciar conductas indebidas es la certidumbre de que tienen derecho a recibir protección. Aumentar esta certidumbre requiere previsibilidad y transparencia en las opciones disponibles para denunciar conductas indebidas y los respectivos procesos de toma de decisiones.

Las políticas del GACM referentes a la denuncia de conductas indebidas podrían aclarar mejor en qué casos los empleados pueden realizar dichas denuncias, así como el protocolo y los procedimientos aplicables para hacerlo. Actualmente, por ejemplo, los párrafos 2.7 y 2.9 del Código de Conducta del GACM limitan la obligación de los empleados del Grupo a hacer la denuncia ya sea ante el supervisor inmediato o ante el OIC, sin mencionar el Comité de Ética. Los instrumentos de política del GACM tampoco se refieren a las posibilidades previstas en la LGRA y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) para que los empleados del GACM denuncien conductas indebidas fuera de la institución, por ejemplo ante la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (conforme a la LGRA) o a través de una plataforma electrónica centralizada (que aún no está en operación) donde cualquier ciudadano pueda, de conformidad con la LGSNA, denunciar conductas indebidas de manera anónima. Por

último, a diferencia de la denuncia de conductas indebidas ante el CEPCI, no hay protocolo ni procedimiento para hacerlo ante el OIC, aparte de las disposiciones aplicables de la LGRA. Sería útil que la SFP estableciera un protocolo para denunciar conductas indebidas a través de todos los canales internos, el cual garantizaría la claridad y la certidumbre sobre el derecho de todos los denunciantes a recibir protección.

El GACM y la SFP también podrían reducir la complejidad de los requisitos para clasificar la información revelada por un empleado como denuncia protegida en el marco del Protocolo para Presentar Denuncias ante el CEPCI. En estos momentos la subsección III.1 de dicho protocolo exige al empleado proporcionar demasiada información, incluidas pruebas que demuestren la supuesta conducta indebida, así como la fecha y el lugar en que se cometió.

La obligación de los denunciantes es plantear una duda razonable de que se esté cometiendo una conducta indebida e incluir información pertinente que permita a las autoridades verificar la legitimidad y exactitud de la inquietud. Corresponde al receptor de la denuncia, y no al denunciante, reunir las pruebas que demuestren si en efecto se ha cometido la conducta indebida. A este respecto, en el párrafo II.6a del Protocolo para Presentar Denuncias ante el CEPCI podría manifestarse expresamente que el CEPCI hará todos los esfuerzos razonables para verificar la información facilitada por los denunciantes.

Por otra parte, en las entrevistas realizadas en la obra del aeropuerto los directivos del GACM dijeron que su Código de Conducta del grupo se está revisando para señalar con más claridad los canales para hacer denuncias. La revisión puede constituir una oportunidad para armonizar y destacar las distintas vías de que se dispone para denunciar conductas indebidas, así como para simplificar el procedimiento de denuncia:

- El Código de Conducta podría señalar que cualquier conducta indebida puede denunciarse internamente, ya sea ante el supervisor inmediato, la Unidad de Ética o el OIC, y que la denuncia se turnará al receptor más adecuado según el caso de que se trate.
- El Código de Conducta podría precisar que las denuncias de conducta indebida pueden hacerse externamente ante la Auditoría Superior de la Federación (ASF) o en la plataforma digital del SNA (cuando esté en funciones), con el fin de dar a conocer todas las opciones de que disponen los denunciantes conforme con los artículo 3(IX), 11 y 91 de la LGRA, así como los artículos 49 y 56 de la LGSNA.
- El Código de Conducta podría prohibir expresamente las represalias contra los denunciantes, y prever sanciones contra quienes las ejerzan.
- El Código podría mencionar y alentar el uso del procedimiento y el protocolo para denunciar casos de conducta indebida, la Guía para otorgar medidas de protección a los denunciantes (una vez implementada), así como cualquier otra política para la denuncia que el GACM pudiera poner en marcha.
- Actualizar los acuerdos de confidencialidad firmados por los miembros del CEPCI, incluso mediante una referencia específica a la LGRA y no a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que quedó derogada al entrar en vigor la LGRA.

Prioridad 3: Fortalecer las acciones de capacitación, sensibilización y orientación sobre la importancia de las denuncias de conducta indebida y debatir cuestiones éticas para fortalecer la integridad en el GACM

Avances logrados

En su Primer informe de avances de 2016, la OCDE recomendó que el personal del GACM recibiera capacitación específica sobre cómo 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. En el informe de 2015, la OCDE recomendó que el GACM impartiera capacitación y educación sobre el concepto de integridad y el propósito de la denuncia, con miras a alentar el uso correcto de mecanismos de denuncia y prevenir su empleo inadecuado.

El GACM realizó actividades de concientización sobre los canales internos de denuncia disponibles para dar a conocer casos de conducta indebida. La Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Interés (UEIPPCI) de la SFP llevó a cabo sesiones de capacitación que incluyen la concientización sobre los canales de denuncia ante el CEPCI en casos de posible incumplimiento del Código de Ética, el Código de Conducta y otras normas internas de integridad, e incluso el acoso sexual y la discriminación. En la capacitación se abordó el procedimiento conforme al cual el CEPCI atiende las quejas al tiempo que protege la confidencialidad de los denunciantes. La capacitación en materia de ética e integridad también reiteró a los empleados del GACM su obligación de observar la legislación mexicana, el Código de Ética de la SFP y las Directrices del Sistema Nacional Anticorrupción, y que no cumplir con estas obligaciones y no denunciar hechos relacionados con faltas administrativas pueden constituir, según establece la LGRA, una falta administrativa leve.

El GACM también ha dado a conocer ampliamente su línea telefónica directa y su sitio web para denunciar casos de conducta indebida de manera interna, colocando anuncios en todo el sitio de construcción del aeropuerto y las oficinas administrativas, con el mensaje “Cero tolerancia a la corrupción”. Los anuncios han captado la atención no solo de los empleados, sino de los socios empresariales, proveedores y contratistas que trabajan en el aeropuerto o en las oficinas administrativas. También se usan protectores de pantalla y un boletín periódico para informar sobre los canales de denuncia de conductas indebidas.

Aspectos mejorables

El actual marco de denuncia del GACM se concibió ante todo para facilitar, o incluso exigir, la denuncia de conductas indebidas mediante la protección de la identidad; sin embargo, si la identidad del denunciante llegara a conocerse, se requieren algunas protecciones adicionales. En ocasiones las medidas encaminadas solamente a proteger la identidad de los denunciantes no son eficaces para evitar represalias. Puesto que la LGRA no otorga mecanismo alguno de protección a los denunciantes que pudieran sufrir represalias en el lugar de trabajo (como despido, descenso de categoría o suspensión; transferencia o reasignación, o cambio de responsabilidades), es de primordial importancia que el GACM cumpla el deber de comunicar y demostrar a sus empleados que tales represalias no se tolerarán.

De hecho, sin las medidas de protección incluidas en la legislación, la confianza de los empleados en el compromiso de los altos funcionarios de actuar ante las conductas indebidas denunciadas y adoptar medidas de protección de manera objetiva puede

determinar si los empleados correrán el riesgo de denunciar las conductas indebidas en su lugar de trabajo. Los directivos del GACM pueden desempeñar un papel decisivo para reforzar dicha confianza respaldando personalmente los canales de comunicación y garantizando que las denuncias se atenderán y que no se tolerarán represalias. Los altos funcionarios del GACM pueden reforzar la tónica de “A mayor jerarquía, mayor exigencia” con declaraciones inequívocas constantes que dispongan que todas las denuncias serán atendidas y no se tolerarán represalias.

Por otra parte, con el fin de demostrar la autenticidad de su compromiso con la apertura, la transparencia y la rendición de cuentas en el GACM, sus dirigentes podrían animar a los empleados a denunciar conductas indebidas a través de canales externos si no se sienten cómodos para hacerlo internamente.

Además, el GACM podría continuar y enfocar la capacitación para los funcionarios públicos responsables de atender las denuncias de conducta indebida. El GACM podría brindar, con ayuda de profesionales expertos, capacitación a quienes reciben denuncias de conducta indebida sobre la manera de interactuar con los denunciantes (por ejemplo, con personas en un posible estado de angustia), y cómo tratar y usar la información recibida de manera óptima. La oportunidad podría ser al momento de poner en marcha la *Guía para el otorgamiento de medidas de protección a gestores de integridad en los comités de ética y prevención de conflictos de intereses*.

Prioridad 4: Capacitar al personal de manera continua con diferentes formatos y fortalecer los métodos de evaluación, dando a conocer los resultados a través de su página interna de comunicación.

En 2015 la OCDE recomendó que el GACM ofreciera capacitación a los funcionarios de contratación pública sobre integridad, ética y herramientas anticorrupción. Además, sugirió que el GACM aumentara la visibilidad y la conciencia del Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés (CECPI) para lograr una mayor difusión y aplicación del código de conducta.

Avances logrados

Para concientizar a los servidores públicos del GACM y al personal externo de la importancia de la integridad y los principios éticos en el ejercicio de la función pública, el GACM puso en marcha un programa de capacitación en materia de integridad, ética pública, prevención de conflictos de interés y contratación pública.

Con el apoyo de la UEIPPCI de la SFP, se acordó un calendario de capacitación y se convocó al personal del GACM a asistir a una capacitación obligatoria sobre integridad, ética pública y prevención de conflictos de interés. Durante dos días del mes de abril de 2017 se llevó a cabo una capacitación presencial en los campamentos del GACM situados en el sitio de construcción del NAICM y en las oficinas centrales del Grupo, a la cual asistieron 270 servidores públicos del GACM y personal externo. A quienes no pudieron participar en la capacitación presencial se les invitó a asistir a una sesión por videoconferencia realizada en mayo de 2017. En ambos lugares tuvo lugar una segunda sesión de capacitación obligatoria sobre el Protocolo de Actuación en Contratación Pública durante dos días de mayo. Asimismo, en octubre de 2017 se capacitó a 72 colaboradores del GACM de nuevo ingreso.

Después de la capacitación se evaluó a un total de 220 personas, con una puntuación media del GACM de 8.75/10. En su evaluación, la UEIPPCI señaló que los resultados

muestran que hay conocimiento y sentido de apropiación de los valores y principios que deben regir las acciones y el desempeño de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos, puestos o comisiones. Asimismo, la UEIPPCI señaló que el personal del GACM demostró conocer ampliamente al CEPCI y sus facultades, incluidos los mecanismos de queja. La UEIPPCI elogió al GACM por su intenso trabajo en materia de capacitación, concientización y difusión del Código de Ética y Conducta, así como de identificación de casos de conflicto de interés.

El CEPCI consiguió aumentar su visibilidad, fijándose tres tareas específicas en su Programa anual de trabajo 2017: (i) promover el funcionamiento del Comité; (ii) promover la observancia del Código de conducta del GACM, y (iii) promover la presentación y la atención de quejas de funcionarios públicos por supuestas violaciones del Código de Ética, las normas de integridad y el Código de Conducta. Para ese fin, el Grupo revisó el Código de Conducta garantizando que las normas se mantuvieran actualizadas y acordes con las responsabilidades centrales de integridad de sus empleados. Después de estas revisiones, el CEPCI publicó el código actualizado en el sitio web y la intranet del GACM, y comunicó las nuevas disposiciones al personal de la empresa por medio de varias cartas. Para difundir los valores del Código de Conducta del GACM, con el apoyo de la UEIPPCI, el CEPCI puso en marcha la Campaña de Valores 2017 mediante la publicación mensual de fondos de pantalla diseñados por la UEIPPCI (véase la Gráfica 3.1). Cada mes se destaca un valor distinto y se incluye una cita de un mexicano famoso acerca del valor destacado y las expectativas para los empleados del GACM con base en el Código de Conducta.

Gráfica 3.1. Fondo de pantalla de junio de la Campaña de Valores



También con el apoyo de la UEIPPCI, el CEPCI emprendió iniciativas de concientización y capacitación en materia de disposiciones sobre conflictos de interés y protección de denunciantes.

Aspectos mejorables

El GACM avanzó considerablemente en la capacitación de los funcionarios de contratación pública en materia de integridad, ética y herramientas anticorrupción. Sin embargo, para que la capacitación resulte eficaz, debe ser periódica y cubrir distintos aspectos de la integridad. Como consecuencia, para seguir adelante, el GACM podría considerar la conveniencia de continuar los programas de capacitación, ofreciéndolos en

distintos formatos (presencial, en línea, etc.) y garantizando un sistema sólido de evaluación para hacer un balance de los resultados.

La Campaña de Valores señala una contribución positiva a las actividades de concientización llevadas a cabo por el CEPCI. La Unidad de Ética debe seguir fomentando la conciencia de los valores de integridad; considerar, en el futuro, la conveniencia de identificar con claridad las conductas en las que desea influir y, con el apoyo de la OCDE, elaborar herramientas de evaluación para medir el cambio de conducta, como encuestas periódicas entre el personal, que capten aspectos esenciales de la cultura interna de integridad.

En cuanto a las áreas por mejorar para las iniciativas de concientización y capacitación en materia de conflictos de interés y protección de denunciantes, véanse las recomendaciones de las prioridades 1 y 2.

Prioridad 5: Fortalecer las capacidades del Órgano Interno de Control (OIC) y de la Unidad de Ética para prestar asesoría.

En el Primer informe de avances de 2016 de la OCDE se recomendó actualizar el sistema de control interno y auditoría y fortalecer las capacidades del Órgano Interno de Control (OIC). La recomendación se basaba en el informe de 2015, en el que la OCDE sugirió que la SFP se asegurara de que el OIC desempeñara no solo un papel de control, sino que también sirviera como órgano asesor para que las unidades de administración y contratación del GACM lograran mayor eficacia y eficiencia en el proceso de contratación.

Avances logrados

El GACM ha avanzado en la aclaración de los mecanismos institucionales de integridad, lo que redundó en una mayor capacidad del OIC y el establecimiento de una Unidad de Ética dentro del GACM. En cuanto al OIC, en el Primer informe de avances de 2016, la OCDE recomendó que la SFP se cerciorara de que el OIC también sirviera como órgano asesor de las unidades de administración y contratación del GACM, con el fin de lograr mayor eficacia y eficiencia en el proceso de contratación (además de su función de control). La SFP trabajó para fortalecer las capacidades operativas del OIC de conformidad con el artículo 115 de la LGRA, separando a las encargadas de las investigaciones de las que dirigen y deciden sobre la responsabilidad administrativa. Esto incluyó la autorización de 17 puestos eventuales y tres permanentes. Esta mayor capacidad permitió al OIC incrementar su participación dentro del ciclo de contratación pública. Por ejemplo, ahora el OIC participa en calidad de asesor en los Comités Internos de Obra Pública o de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, así como en los subcomités revisores de convocatorias, en los cuales se han planteado recomendaciones preventivas a efecto de contribuir a que el GACM realice sus procesos en apego a la normatividad.

Además, el OIC emprendió otro tipo de acciones preventivas, como la realización del taller de capacitación sobre declaración de situación patrimonial y conflicto de intereses, o la impulsión del mecanismo de control interno denominado “Expediente Único de Obra Pública”, el cual se encuentra en etapa de implementación en el GACM, y contribuirá a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y gestión de contratos.

Por otra parte, cabe resaltar la creación de la Unidad de Ética, adscrita a la Dirección Corporativa de Administración del GACM. Esta unidad, que representa un adelanto

piloto sin precedentes en la función pública, está a cargo de elaborar políticas sobre conflictos de interés y protección de denunciantes, así como de impartir capacitación práctica en materia de solución de dilemas éticos.

En lo referente a la creación de una unidad de cumplimiento, la OCDE y el GACM acordaron que no era necesario establecerla de manera formal, dados los mecanismos institucionales en el sector público de México. En su lugar, la Unidad de Ética se encuentra en la situación ideal para actuar como coordinadora de integridad entre las distintas funciones de integridad, ética y lucha contra la corrupción en el GACM.

Aspectos mejorables

El GACM podría seguir aumentando responsabilidades de coordinación de la integridad a la Unidad de Ética. Eso la convertirá en una ventanilla única de integridad, ética y lucha contra la corrupción para todos los actores internos y externos del GACM. Asimismo, es necesario institucionalizar dicha unidad dentro del GACM. Algunos objetivos de esta función son los siguientes:

- Promover y coordinar una estrategia de integridad, ética y lucha contra la corrupción (por ejemplo, coordinar las actividades pertinentes a la mitigación de riesgos, recursos humanos, control interno, comité de ética, testigos sociales, etc.).
- Promover y poner en marcha elementos de la estrategia de integridad, ética y lucha contra la corrupción que otras áreas del GACM no atienden (incluidos el código de conducta, conflictos de interés, quejas, capacitación ética, comunicaciones).
- Actuar como punto de contacto para brindar asesoría o apoyo confidencial dentro del GACM en materia de integridad, ética y lucha contra la corrupción.
- Monitorear y evaluar periódicamente el grado de aplicación de la estrategia de integridad, ética y lucha contra la corrupción por parte de todas las áreas y todas las personas.
- Asesorar al director general del GACM en materia de integridad, ética y problemas de lucha contra la corrupción.

Con respecto a los aspectos mejorables para la SFP, si bien el OIC cuenta con capacidades operativas reforzadas, se considera necesario que la Secretaría de la Función Pública y el GACM den continuidad a su fortalecimiento, ya que las demandas actuales de asuntos relacionados con las funciones de sus áreas investigadoras y sustanciadoras se han incrementado considerablemente. Por ello se requiere más personal que pueda atender con eficacia las diferentes quejas, denuncias, inconformidades y responsabilidades.

Prioridad 6: Seguir involucrando al sector privado y a la sociedad civil en el tema de la integridad

En su informe de 2015 la OCDE ofreció varias recomendaciones al GACM en relación con el compromiso con entidades no públicas, como consultores, personal externalizado y personal subcontratado. En particular, se plantearon las recomendaciones siguientes:

- Preparar documentos estandarizados de licitación para las propuestas técnicas y económicas, declaraciones de integridad y formularios de declaración de compromisos actuales y estados financieros
- Garantizar que sus mecanismos vigentes de integridad interna se den a conocer a consultores, personal externo y subcontratistas, y sean aplicables para ellos tanto

como lo son para el personal del GACM, por ejemplo, mediante un código de conducta

- Comprometerse con los grupos de proveedores con el fin de explorar maneras de alentarlos a elaborar sus propias normas y programas para fomentar la integridad en sus relaciones con el GACM

Además, en relación con la participación de la sociedad civil, la OCDE recomendó que el GACM continuara involucrando a expertos de la sociedad civil mediante la inclusión de observadores sociales en procedimientos clave de licitación.

Avances logrados

El GACM ha logrado un avance considerable en impulsar su compromiso en el tema de la integridad con sus contrapartes del sector privado. El GACM desarrolló e integró cláusulas sobre integridad, lucha contra la corrupción y prevención de conflictos de interés en todos los contratos de licitaciones públicas bajo el subtítulo “Compromiso contra la Corrupción”. Las cláusulas de integridad estipulan que las violaciones a las disposiciones de la Ley Anticorrupción del Código Penal Federal durante la vigencia del contrato podrían ocasionar la terminación administrativa de este.

El GACM ha evolucionado mucho en cuidar que los mecanismos de integridad se apliquen también a los empleados y proveedores no públicos, y ha puesto en marcha dos iniciativas desde el Primer informe de avances de la OCDE de 2016. La primera fue la elaboración conjunta entre el GACM y la SFP del Manifiesto de Integridad. Si bien todavía no está en operación, una vez finalizado, el Manifiesto tendrá por objeto garantizar que las medidas de integridad sean pertinentes incluso para los empleados que no son servidores públicos. El Manifiesto de Integridad establecerá las conductas que se esperan de todo empleado no público que trabaje en el sitio de construcción. Posibles firmantes del Manifiesto son colaboradores externos, consultores y profesionales independientes. En caso de violaciones al Manifiesto de Integridad, las sanciones previstas en el Título Cuarto de la LGRA pueden aplicarse a los servidores públicos y a particulares.

En relación con la segunda iniciativa, el GACM ha logrado considerables avances en la interacción con los proveedores y en alentarlos a elaborar sus propias normas y programas para promover la integridad en sus relaciones con el GACM. A raíz de la aprobación de la LGRA, la SFP presentó un Modelo de Programa de Integridad Empresarial (MPIE) en junio de 2017. Aunque el MPIE no es obligatorio, constituye una herramienta útil para ayudar al sector privado a cumplir con los artículos 21 y 25 de la LGRA. El artículo 21 otorga a las entidades gubernamentales de México facultades para celebrar acuerdos de colaboración con particulares, empresas, cámaras de comercio y organizaciones industriales y comerciales que participan en la contratación pública, con el fin de orientarlos en el establecimiento de un programa de integridad para su organización; por su parte, el artículo 25 especifica los requisitos centrales del programa de integridad.

El programa de integridad contiene un conjunto de recomendaciones y herramientas para que las empresas adopten normas de integridad. La SFP elaboró el MPIE en colaboración con cámaras de comercio, incluida la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), y con la orientación de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De conformidad con el artículo 25 mencionado en el

punto anterior, el programa determina que existe una política de integridad cuando las empresas cuentan por lo menos con:

1. Un manual de procedimientos organizacionales claro y completo
2. Un código de conducta publicado y difundido
3. Sistemas adecuados y eficaces de control, monitoreo y auditoría
4. Sistemas adecuados para presentar quejas
5. Capacitación, así como sistemas y procesos de capacitación adecuados
6. Políticas de recursos humanos que eviten la incorporación de personas que puedan plantear un riesgo para la integridad de la empresa
7. Mecanismos que garanticen en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses

El GACM ha comenzado a promover el MPIE entre las empresas que deseen suscribir contratos con el Grupo. Con miras a evitar posturas de mero formalismo en el desempeño, el GACM busca medios para medir la aplicación de las medidas de integridad en las empresas, lo que incluye preparar una lista de verificación para las empresas sobre la manera de cumplir con el artículo 25 de la LGRA.

La CMIC también está promoviendo el MPIE en empresas afiliadas y no afiliadas. La cámara y el Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción (ICIC), su órgano de capacitación, elaboraron un programa de capacitación dirigido a las empresas de construcción que se proponen participar en contrataciones públicas. El programa consta de once módulos, que pueden adaptarse a las necesidades de las empresas. Los temas cubren el contenido del MPIE e incluyen capacitación sobre las principales características de una política de integridad y el Código de Ética de la CMIC, las directrices recomendadas para capacitar al personal de la empresa y contratar proveedores, los procedimientos de presentación de quejas, y los sistemas de auditoría y control. Después de crear los programas de capacitación, la CMIC y el ICIC se proponen certificar al ICIC como capacitador oficial del programa, llevar a cabo sesiones de formación para el capacitador y difundir el programa de capacitación a las empresas interesadas mediante herramientas de TIC y sesiones presenciales. Por medio de la UEIPPCI, la SFP brindó acompañamiento a la CMIC en la elaboración del temario de capacitación.

El GACM consultó de manera formal a la SFP sobre la viabilidad de incluir en las evaluaciones de las ofertas de licitantes un requisito bajo el subtítulo “Capacidad del Licitante”; en esta subsección se revisaría si las empresas tienen un Plan de Integridad Empresarial que incluya los siete elementos y se les otorgaría puntos porcentuales en caso de que cuenten con él. Asimismo, se considera incluir en los contratos una cláusula que exija a los socios empresariales que presenten pruebas de las acciones que tomaron para cumplir el Programa de Integridad Empresarial y el Manifiesto de Integridad.

Como se señaló en el Primer informe de avances de 2016, el GACM estableció un monto mínimo para incluir a un testigo social (100 millones de pesos) menor de lo que la ley exige (300 millones de pesos). En el transcurso de 2017, el GACM ha seguido invitando a participar a testigos sociales en procedimientos clave de licitación; por ejemplo, en la adjudicación de contratos para la construcción de la torre de control y los caminos de acceso al aeropuerto. Esta buena práctica se ha extendido a las licitaciones ubicadas por debajo del nuevo mínimo. Los testimonios u observaciones de los testigos sociales están publicados en la página web del GACM. También se ha invitado a participar en los eventos de adjudicación a notarios públicos que den fe de la legalidad de los procedimientos, así como al Órgano Interno de Control de la SFP en el GACM.

Aspectos mejorables

Una vez que el Manifiesto de Integridad se finalice e implemente, el GACM puede considerar la conveniencia de publicar un folleto que contenga los mensajes centrales, con un diseño amigable y atractivo, para facilitar su difusión entre las poblaciones destinatarias. También podría evaluar la posibilidad de añadir ejemplos de cómo aplicar en la práctica los diversos principios, valores y normas.

Por otra parte, el GACM podría considerar la conveniencia de identificar con claridad en el Manifiesto de Integridad a quién pueden acudir los firmantes en caso de duda o en busca de orientación. Dado que el Manifiesto de Integridad será aplicable a todos los empleados no públicos, podría identificarse a varios actores de contacto para atender los distintos niveles de aplicación: la persona responsable de la ética en el GACM, el director del GACM (para los empleados de alta dirección no públicos) o el OIC, para aquellos que desean presentar una queja formal.

Dada la reciente presentación del MPIE, las medidas para garantizar su implementación eficaz siguen en proceso de elaboración. El GACM podría continuar impulsando a las empresas a aplicar el MPIE y considerar involucrar a otras asociaciones industriales para facilitar la aplicación del MPIE por parte de sus respectivos integrantes.

Se exhorta al GACM a continuar la buena práctica de solicitar la participación de testigos sociales en procedimientos clave de contratación pública.

Con respecto a los aspectos mejorables para la SFP, ésta Secretaría tendría que determinar cuáles son los beneficios de la implementación del MPIE, por ejemplo considerando la solicitud del GACM de otorgar puntos porcentuales a los proveedores que adopten el MPIE. Esto sentaría un precedente para toda la administración pública. La SFP podría determinar cómo se realizará (o si se realiza) la certificación. De igual forma, podría continuar impulsando a las organizaciones empresariales como COPARMEX y CMIC para promover la adopción del MPIE entre sus integrantes.

Gestión de riesgos

Prioridad 7: Ampliar y profundizar la estrategia de gestión de riesgos en la contratación pública

En el estudio de 2015 la OCDE recomendó al GACM emprender acciones específicas para fortalecer su gestión de riesgos, entre ellas:

- Establecer un registro formal de riesgos para los procesos de contratación y definir las funciones y responsabilidades correspondientes dentro del GACM
- Elaborar el mapa de todos los riesgos que pudieran afectar los procesos de contratación
- Evaluar su gravedad, probabilidad y consecuencias
- Identificar las medidas de mitigación correspondientes que se han adoptado o se podrían adoptar
- Reevaluar periódicamente la existencia y la calificación de los riesgos, así como la eficacia de las medidas de mitigación
- Elaborar un mapa de riesgos de corrupción de la institución y sus procesos para identificar los puestos de los funcionarios que son particularmente vulnerables, las actividades del ciclo de contratación en las que pueden surgir riesgos y los proyectos específicos en riesgo

Cada una de estas recomendaciones se relaciona con los procesos de evaluación de riesgos del GACM. El Grupo ha emprendido cada una de estas acciones; sin embargo, quedan oportunidades para que perfeccione aún más sus actividades de evaluación de riesgos.

Avances logrados

El GACM ha avanzado considerablemente en la ampliación de su estrategia de gestión de riesgos para adoptar una perspectiva integral y hacer frente a diversos riesgos que podrían afectar sus metas y operaciones. El GACM elaboró sus estrategias y políticas de gestión de riesgos con la colaboración de consultores externos privados, a partir de requisitos de la SFP y normas internacionales (por ejemplo, la norma ISO 31000:2009 y el Marco de Gestión de Riesgos del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway). La Política Integral de Gestión de Riesgos del GACM profundiza en las funciones y responsabilidades del personal del grupo para hacer frente a los riesgos, y ofrece orientación práctica sobre actividades clave, como las evaluaciones de riesgos. El GACM integra su procedimiento para identificar riesgos de corrupción a su evaluación de riesgos estratégicos y operativos generales.

Las evaluaciones de riesgos del GACM han evolucionado hasta convertirse en un proyecto mensual con múltiples actores por medio del cual reevalúa con periodicidad la existencia y la calificación de los riesgos, y la eficacia de las medidas de mitigación. Muchos actores internos y externos aportan comentarios durante este proceso, y como consecuencia, el GACM considera una amplia variedad de riesgos que afectan el proyecto y el ciclo de contratación. En su evaluación inicial de riesgos, realizada en diciembre de 2016, los empleados dijeron que el GACM había identificado 15 riesgos estratégicos, 62 riesgos operativos y 180 medidas para mitigarlos. Además, su más reciente evaluación de riesgos de corrupción, de junio de 2017, destaca 12 riesgos de corrupción y actividades de control relacionadas. El volumen de riesgos identificados no es una indicación de la calidad y, de hecho, identificar demasiados riesgos puede volverse una carga para los gerentes y los recursos. Sin embargo, dada la complejidad del proyecto, el gran volumen de riesgos evaluados y priorizados, sobre todo en las etapas iniciales, indica la presencia de un esfuerzo decidido para fortalecer y ampliar sus actividades de gestión de riesgos.

El GACM recoge las percepciones de los riesgos a través de varias fuentes, incluidos los ámbitos de coordinación (es decir, los departamentos), los comités de alto nivel, el Órgano Interno de Control (OIC) de la SFP, así como el Director General, que tiene la última responsabilidad de la gestión de riesgos en el Grupo. Los “enlaces” de gestión de riesgos y puntos focales de cada área del GACM también pueden colaborar directamente con los empleados para identificar los riesgos y las medidas de mitigación. Además, los empleados del GACM dieron a conocer otras actividades que se hacen para identificar riesgos, como talleres, invitaciones a socios empresariales a participar y una consulta pública emprendida en 2016. La participación de múltiples actores interesados demuestra una amplia iniciativa para promover la aceptación institucional del proceso y agregar una gran variedad de experiencias y opiniones en materia de riesgos.

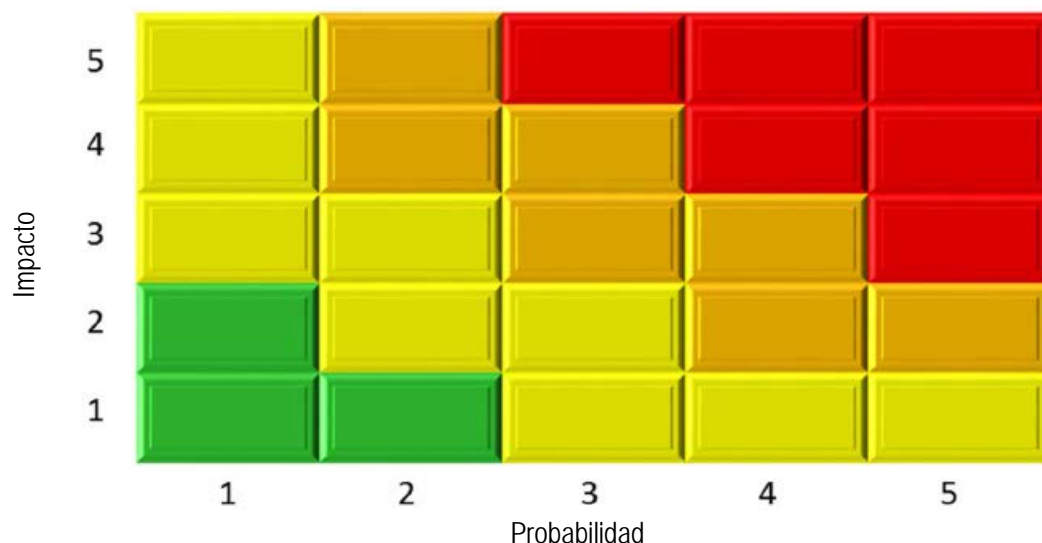
En el proceso de evaluación de riesgos del GACM se incluyen actividades para evaluar la gravedad, la probabilidad y las consecuencias de los riesgos, así como para identificar medidas de mitigación. La Política Integral de Gestión de Riesgos del GACM da instrucciones para evaluar la probabilidad y el impacto de los riesgos, que incluyen explicaciones para su puntuación cuantitativa y cualitativa. Para explicar la naturaleza variable de los riesgos y sus consecuencias, la puntuación cuantitativa del GACM divide

los impactos en distintos temas. Por ejemplo, un impacto posible identificado por el Grupo es la consecuencia que un riesgo puede tener en el valor total del contrato. Según las directrices del GACM, esta clasificación tiene cinco niveles que representan del mínimo (menos del 1% del valor del contrato) al máximo (más del 4% del valor del contrato) (GACM, 2017^[2]). Entre otras consecuencias que el GACM considera se encuentran la pérdida económica y el impacto de los riesgos en el financiamiento.

La Política Integral de Gestión de Riesgos del GACM también ofrece orientación para la puntuación cualitativa de las consecuencias de los riesgos. Por ejemplo, un posible impacto en la orientación para puntuar cualitativamente los riesgos son las interrupciones en la ejecución del proyecto. Según las directrices, un impacto bajo se refiere a las interrupciones parciales de las actividades y las obras durante un periodo breve (hasta una hora), que puede mitigarse como parte de las actividades normales. En el otro extremo de la escala de 5 puntos está el impacto alto, que ocasiona la suspensión permanente de las actividades o las obras, la incapacidad para remediar la suspensión o un hecho catastrófico que, en el peor de los casos, puede llevar al colapso del GACM.

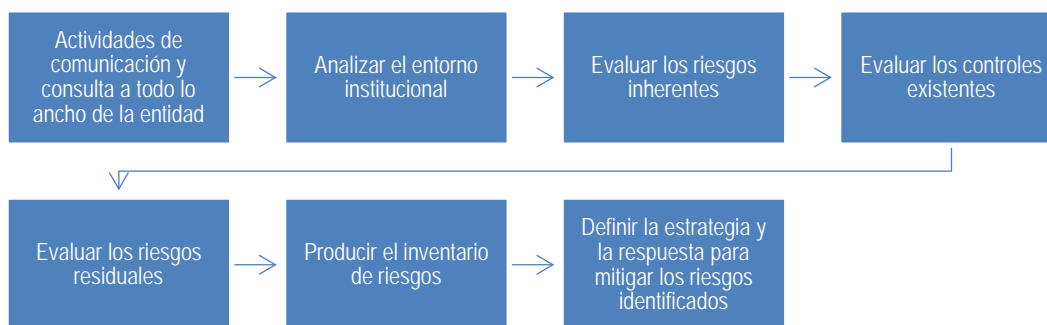
La orientación del GACM para la puntuación de los riesgos es un complemento fundamental de sus políticas de gestión de riesgos porque ayuda a garantizar evaluaciones congruentes en toda la institución. Por otra parte, la combinación de los valores asignados a la probabilidad de incidencia y al impacto resulta una aportación esencial para el mapa crítico de riesgos y para determinar cómo hacerles frente. Sin embargo, la puntuación de los riesgos del GACM, como se ilustran en sus políticas, no incorpora una evaluación explícita de la “velocidad” de los riesgos, consideración adicional que toma en cuenta la rapidez del inicio (es decir, la urgencia) de los riesgos. Por ejemplo, algunos riesgos, como los de actos de corrupción, se pueden materializar rápidamente sin previo aviso y, por consiguiente, podrían tener una mayor prioridad de mitigación en comparación con los riesgos que se materializan de forma más gradual. Según sus funcionarios, el GACM considera la “velocidad” de los riesgos como parte de las evaluaciones existentes sobre las consecuencias de estos. El GACM podría considerar añadir referencias y orientación específicas en sus políticas. Si no lo hace, cuando menos podría mejorar su orientación ofreciendo más instrucciones y ejemplos para puntuar los riesgos de corrupción, como se expone a continuación.

De las evaluaciones de riesgos del GACM se obtienen dos productos: un inventario de riesgos y un mapa de calor de riesgos que ilustra los riesgos con base en su puntuación de probabilidad e impacto (véase la Gráfica 3.2). Esta matriz bidimensional característica ayuda a visualizar los riesgos, su prioridad relativa y si el GACM tendría que aceptarlos, reducirlos, transferirlos o evitarlos. El Grupo elaboró un inventario de riesgos de corrupción, aunque aún requiere ilustrarlos en el mapa de calor, como hizo con otros riesgos.

Gráfica 3.2. Ejemplo de mapa de calor representado en las políticas del GACM

Fuente: Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) (2017), Política Integral de Gestión de Riesgos, versión 3.0.

El inventario de riesgos del GACM se centra en una evaluación de riesgos inherentes, según los empleados, aunque no está claro si el GACM toma en cuenta los riesgos residuales ni de qué manera. La Política Integral de Gestión de Riesgos del GACM contiene dos anexos clave para ayudar al personal a elaborar evaluaciones de riesgos. Entre ellos está una guía para identificar riesgos y una plantilla para resumir y documentar las evaluaciones. Ninguno de estos anexos se refiere explícitamente a la evaluación de riesgos inherentes y riesgos residuales, como se muestra en la Gráfica 3.3, basada en el modelo Administración de Riesgos Institucionales (ARI) de México. Por tanto, no queda claro cómo distingue la evaluación entre los dos.

Gráfica 3.3. Modelo Administración de Riesgos Institucionales (ARI) de México

Fuente: OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es>.

El GACM informó que está preparando una plataforma en línea, la Plataforma de Gestión de Proyectos de Infraestructura de Riesgos (PGPI-Risk), que servirá como archivo de información sobre riesgos y ayudará a identificar sus causas fundamentales. Los enlaces de gestión de riesgos desempeñarán una función importante en este proceso, ya que serán responsables de reunir información de cada departamento pertinente del GACM y subirla a la plataforma.

Aspectos mejorables

Para aprovechar el trabajo realizado, el GACM podría fortalecer tanto sus políticas de gestión de riesgos como los resultados de sus evaluaciones de riesgos al poner en claro elementos clave de su proceso de evaluación. Esto comprende ofrecer aclaraciones y mayor orientación relacionadas con la gestión de riesgos de corrupción y la definición de tolerancias de riesgos.

En primer lugar, respecto al impacto de la corrupción sobre los objetivos estratégicos, funcionarios del GACM observaron que para evaluar los riesgos de corrupción este sigue el mismo proceso —ya ilustrado— que con los otros riesgos. Asimismo, comentaron que el Grupo cumple con la orientación de la SFP para mitigar o evitar todos los riesgos de corrupción. Sin embargo, el GACM podría aclarar aún más en sus políticas su enfoque y sus metodologías para gestionar riesgos de corrupción. Por ejemplo, podría aprovechar lo ya hecho para insistir en incluir los riesgos de corrupción en su Política Integral de Gestión de Riesgos relacionando su orientación para la puntuación respectiva con la evaluación de riesgos de corrupción y ofreciendo ejemplos para ayudar a los empleados, tal como lo hace con otros riesgos. Dado que el GACM ha decidido usar un mapa de calor como el ya mencionado arriba para otros riesgos, podría agregar los de corrupción a este producto para ayudar a ejemplificar los resultados de sus evaluaciones de riesgos. Esto también ayudará a comunicar riesgos clave a todo el GACM y a dar a conocer al personal los distintos riesgos identificados.

En segundo lugar, el GACM podría aclarar en sus políticas y su orientación cómo define y utiliza las tolerancias de riesgos, incluso las relacionadas con los riesgos de corrupción, y cómo ha incorporado este concepto a sus evaluaciones. Las tolerancias de riesgos se definen como el grado aceptable de variación del desempeño en relación con el logro de los objetivos (GAO (Government Accountability Office), 2015^[3]). La Política Integral de Gestión de Riesgos del GACM hace varias referencias a la tolerancia de riesgo. Por ejemplo, ofrece su propia definición, hace responsable al Director de la aprobación de las tolerancias de riesgos y analiza cómo funciones diferentes (por ejemplo, el poseedor del riesgo) deberían incorporar las tolerancias de riesgo en sus tareas de gestión de estos. Además, la política contempla que ninguno de los riesgos que recaen en el cuadrante verde (mostrado en la Gráfica 3.2) requiere un plan de mitigación, lo que implica un umbral de baja tolerancia para todos los riesgos.

Explicar más a fondo de qué manera se definen y utilizan las tolerancias de riesgos, incluso cualitativamente (por ejemplo, muy baja, baja, mediana, alta, muy alta), podría ayudar al GACM a tomar decisiones sobre estrategias de mitigación con base en los riesgos. Las tolerancias de riesgos pueden ayudar en particular a garantizar que se proporcionen medidas de mitigación eficaces, y resultan esenciales para tomar decisiones sobre los casos en que las medidas de mitigación son suficientes y aquellos en que tienen que adaptarse. Aclarar cómo utiliza el GACM las tolerancias de riesgos podría significar que eliminar actividades de control es tan necesario como añadirlas. Lo anterior también podría ayudar a vincular más la evaluación de riesgos del GACM con los objetivos

empresariales, en particular los relativos a la contratación pública. Por ejemplo, definir tolerancias de riesgos respecto al calendario de realización de procesos de contratación, riesgo identificado por el GACM, podría activar distintas medidas de mitigación, según la gravedad de los retrasos.

En tercer lugar, de manera similar a las tolerancias de riesgo, la Política Integral de Gestión de Riesgos del GACM cita riesgos inherentes (los que se presentan sin haber medidas para enfrentarlos) y riesgos residuales (los que quedan después de aplicar estrategias de mitigación), aunque ni las políticas ni el inventario de riesgo demuestran claramente cómo aplica el GACM estos conceptos en la práctica. Definirlos en la política ayuda a informar a la fuerza laboral sobre elementos clave de una gestión eficaz de riesgos. Sin embargo, el proceso y la metodología que el GACM usa en efecto para evaluar los riesgos, inherentes y residuales, así como para incorporar las tolerancias de riesgos en sus análisis, podrían aclararse aún más. En particular, es conveniente que el GACM aclare, en sus políticas y en su orientación, cómo su evaluación de estos riesgos se refleja en el inventario correspondiente, en caso de que se refleje.

Identificar, evaluar y documentar tanto los riesgos inherentes como los residuales puede ayudar a sustentar las decisiones sobre medidas de mitigación. Por ejemplo, es posible que el GACM tenga riesgos inherentes susceptibles de controlarse eficazmente, e identificarlos podría servir para entender y comunicar qué controles considera eficaces. Además, los perfiles de riesgo pueden variar de una evaluación a la siguiente. Un riesgo que una vez obtuvo puntuaciones de baja probabilidad y bajo impacto (es decir, riesgos a los que se asigna color verde según la puntuación del GACM) puede aumentar en el transcurso del año y, como consecuencia, requerir mitigación.

Por último, el GACM podría reflejar aún más en sus políticas, procesos y documentación de gestión de riesgos la naturaleza multidimensional e interrelacionada del proyecto. Por ejemplo, en la actualidad el Grupo estructura su inventario de riesgo con base en áreas generales de riesgo, como finanzas, recursos humanos o corrupción. Muchos de estos riesgos pueden influir unos en otros. Por ejemplo, los riesgos relativos a que el personal asignado a ciertas actividades necesarias para el proyecto, como la gestión de contratos, sea insuficiente no solo pueden afectar a los recursos humanos, sino también la probabilidad y el impacto de otras áreas de riesgo, como los retrasos de la construcción o determinados riesgos de corrupción. En su inventario, el GACM identifica el riesgo de evento y sus consecuencias con el objetivo principal de centrarse en los orígenes de los riesgos y determinar medidas adecuadas para mitigarlos en sus direcciones. Conservando la estructura actual del inventario, el GACM podría ahondar en detectar en sus herramientas, políticas y orientación cualquier vínculo entre distintos riesgos para reflejar mejor la naturaleza multidimensional del proyecto.

Prioridad 8: Asumir la responsabilidad de las actividades clave en la gestión de riesgos

En 2016 la OCDE recomendó que el GACM asumiera como propias las actividades clave de gestión de riesgos, lo que incluye interiorizar los mapas de riesgos de corrupción y las estrategias de mitigación elaborados por consultores del sector privado. La OCDE también recomendó que el GACM nombrara a un funcionario encargado de la función de

gestión de riesgos.¹ En el estudio de 2015, la OCDE recomendó concientizar al personal acerca de los riesgos de corrupción, sobre todo a quienes participan en los procesos de contratación pública.

Avances logrados

El GACM ha adoptado medidas para sensibilizar sobre la gestión de riesgos, en particular los concernientes a la integridad, en sus políticas, orientación y capacitación. Por ejemplo, informó que a todo el personal que participa en la contratación pública se le exige que asista a sesiones de capacitación en transparencia e integridad, y este personal se ciñe a una política de conflictos de interés que le permite participar en los procesos de contratación pública. Además, funcionarios del GACM informaron que los “enlaces” de riesgo asisten a sesiones de capacitación en distintas metodologías y enfoques de evaluación de riesgos para infundir una cultura de gestión de riesgos, y que también se ofrece capacitación a otros actores y funcionarios. La OCDE entrevistó a los empleados, quienes señalaron que están conscientes de los mensajes del GACM respecto a la gestión de riesgos, y en particular a que todos ellos son responsables de identificar riesgos y comunicarlos a los “enlaces”.

Como respuesta a los comentarios de la OCDE y a las recomendaciones de la SFP, el GACM agregó a su Política Integral de Gestión de Riesgos una referencia explícita para identificar y mitigar los riesgos de corrupción, incluso una referencia al área de contratación pública, considerada de alto riesgo. En su política el GACM establece que las etapas de licitación y contratación son particularmente susceptibles a la corrupción, aunque todas son vulnerables. Insistir en la corrupción en los documentos de política ayuda a establecer la tónica y a centrar la atención en tales riesgos durante las actividades de elaboración de mapas de riesgos. El GACM también dio a conocer sus avances hacia la consecución de este objetivo difundiendo mensajes e información en su intranet, así como contratando a un consultor externo para ayudar a identificar riesgos de corrupción.

Además, para educar y concientizar aún más al personal, las políticas del GACM se refieren de manera repetida y explícita a los impactos de los riesgos sobre la reputación, e incluyen una orientación sobre cómo marcar el impacto de las percepciones públicas. La escala para marcar abarca del 1 al 5, donde 1 representa un impacto imperceptible (es decir, opiniones negativas aisladas que no afectan el proyecto) y 5 indica un impacto crítico (es decir, condena prolongada en los medios nacionales e internacionales que provoca una pérdida de credibilidad potencialmente irreparable). Funcionarios del GACM destacaron que el beneficio de este enfoque en el impacto sobre la reputación permite sensibilizar internamente sobre la visibilidad y magnitud del proyecto, la importancia de cumplir con las leyes y la necesidad de denunciar actos ilegales.

Como ya se dijo, al principio el GACM encargaba gran parte de la función de gestión de riesgos a consultores externos. Las limitaciones de recursos y capacidades constituían una justificación convincente para hacerlo. Funcionarios del Grupo comentaron que el uso de consultores externos permitió que este no abandonara por completo la gestión de riesgos y creara su propia experiencia. Sin embargo, dado que estas actividades eran encabezadas por consultores externos, se determinó que las actividades de gestión de riesgos y control interno no eran parte de las responsabilidades de la dirección ni del personal. Por

¹ Este aspecto de la recomendación, nombrar a un funcionario para la gestión de riesgos, al principio estaba vinculado con la recomendación anterior y se cambió de lugar para efectos del presente informe de avances.

consiguiente, en recomendaciones posteriores la OCDE alentó al GACM a asumir la responsabilidad de su función de gestión de riesgos y controles internos, en parte asignando a una persona dentro del GACM la responsabilidad de estas actividades, aparte del OIC y otros órganos y comités pertinentes.

En agosto de 2017 el GACM contrató a un subdirector para que encabezara las iniciativas de gestión de riesgos con el apoyo de consultores externos privados. El subdirector de riesgos reporta directamente a la Dirección General del GACM. Tener un responsable de riesgos específico dentro del Grupo demuestra compromiso con la institucionalización de la gestión de riesgos y establece la rendición de cuentas dentro de la institución para promover los objetivos de esta gestión. Cabe resaltar que el 8 de diciembre de 2017 el GACM unificó dos comités de riesgos que se encargaban de analizar los riesgos del proyecto y los riesgos de corrupción de manera separada, en un único Comité de Riesgos del GACM. Esto permitirá al Grupo tratar los riesgos de manera integral.

Además, el subdirector de riesgos complementa el trabajo del Comité de Riesgos, al coordinarse con los varios “enlaces” de riesgos y ejerce la supervisión de las actividades de gestión de riesgos, entre ellas la de revisar los resultados de las evaluaciones de riesgos e informar a la dirección del GACM una vez al mes. El subdirector de riesgos es también un complemento decisivo para mejorar la coordinación interna y externa. Por ejemplo, el subdirector de riesgos y el Comité de Riesgos colaboran con el OIC y varias unidades que también constituyen la infraestructura para respaldar la gestión de riesgos en el GACM, como la UEIPPCI, la Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública (UCAOP) y la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública (UCEGP).

Aspectos mejorables

Aunque el GACM ha dado pasos considerables para demostrar su compromiso con la gestión de riesgos, mejorar la capacitación y fomentar la conciencia, quedan oportunidades para perfeccionar sus esfuerzos, sobre todo en lo referente a los riesgos de corrupción en la contratación pública. En específico, el GACM, con el apoyo de la OCDE, podría continuar mejorando su estrategia de gestión de riesgos y poner énfasis en los riesgos de corrupción vinculándolos con objetivos empresariales estratégicos y aumentando las iniciativas de concientización. Este trabajo se definirá en conjunto en el primer trimestre de 2018.

En primer lugar, el GACM agregó a su Política Integral de Gestión de Riesgos una referencia a los riesgos de corrupción. Sin embargo, podría plantear con más detalle y en específico la importancia de la gestión de riesgos de corrupción transmitiendo un mensaje más claro sobre el impacto de la corrupción en sus objetivos estratégicos. Por ejemplo, mitigar los riesgos de corrupción en la contratación pública ayuda a garantizar el uso de bienes y servicios de alta calidad a un precio justo para el público y evitar una ejecución deficiente del contrato. Si perfecciona este mensaje, el GACM podrá preparar de manera más eficaz a sus actores internos para una gestión proactiva de los riesgos de corrupción y vincular las acciones individuales con el éxito de los proyectos.

En segundo lugar, el GACM podría redoblar esfuerzos para informar con solidez al personal interno de los riesgos de corrupción en la contratación pública al organizar más sesiones de capacitación en señales de advertencia de corrupción y destacar los casos exitosos de prevención de la corrupción. Aunque el GACM ha alcanzado grandes logros en la elaboración de una estrategia y una estructura de gestión de riesgos, podría tomar más medidas y ofrecer más orientación para gestionar riesgos de contratación pública durante todo el ciclo de vida de los distintos proyectos. Por ejemplo, con el apoyo de la

OCDE, el GACM podría considerar la conveniencia de agregar a su política de gestión de riesgos un apéndice con señales de advertencia comunes de riesgos de corrupción y fraude en la contratación pública y la construcción para subrayar aún más la importancia de gestionar los riesgos en este ámbito.

Según los funcionarios, el GACM está trabajando en la creación de una mayor cultura de gestión de riesgos basada en procesos, lo que incluye la digitalización de la información relacionada con procedimientos clave y contratos. Según el GACM, esta iniciativa, que espera se complete en abril de 2018, dificultará más que los procesos se desvirtúen. Como parte de este proceso, el Grupo podría cerciorarse de que se aplique a todos los aspectos de sus actividades de gestión de riesgos, incluso las que garantizan la calidad y la utilidad de sus datos de riesgos.

Transparencia

El Primer informe de avances de 2016 recomendó que el GACM elaborara un sistema de archivos y una base de datos donde la información sea abierta y se actualice periódicamente para facilitar la visualización de la evolución del proyecto del NAICM y los presupuestos relacionados. Esta recomendación se basaba en las planteadas en el informe de 2015, que sugerían que el GACM mejorara la transparencia de sus actividades a través de varias medidas y que incluían las siguientes:

- Asegurarse de contar con los recursos, la estructura y las capacidades necesarios para desempeñar las funciones de transparencia
- 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, historial de adjudicación de contratos, modificaciones a los contratos e inconformidades, declaraciones firmadas de los participantes en licitaciones
- Establecer y publicar de manera proactiva guías en línea, en lenguaje accesible, sobre toda la información revelada
- Proporcionar definiciones claras de los procedimientos de compras públicas y las excepciones más comunes a la licitación pública que se anticipa utilizar

Prioridad 9: Seguir fortaleciendo los recursos, la estructura y las capacidades

Avances logrados

El GACM ha seguido avanzando mucho en el aumento de la transparencia y es la primera entidad de la administración pública federal de México en abrir la información sobre sus procedimientos de contratación conforme al Estándar de Datos de Contrataciones

Abiertas (EDCA). Esta información se publica en el portal de datos² abiertos del Gobierno en tres formatos distintos (JSON, PDF y XLSX), lo que permite contar con distintas formas de explotación de la información, incluida la explotación por máquinas utilizando el formato JSON. Para alcanzar este resultado, ha habido una importante interacción con la oficina de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República, *Open Contracting Partnership*, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y Transparencia Mexicana. Además, este resultado se ha destacado en foros internacionales y nacionales como un caso de éxito en la ejecución de grandes proyectos de infraestructura. Por otra parte, los resultados obtenidos por el GACM sirven como precursores del lanzamiento de las Contrataciones Abiertas del Gobierno de la República y de la formación del C5 (*Contracting 5*), integrado por los países impulsores de esta iniciativa: Francia, Gran Bretaña, Colombia y Ucrania, en conjunto con México.

A la luz de los datos abiertos, se observa que el valor total de las contrataciones efectuadas desde el inicio de operaciones del proyecto de construcción del NAICM, asciende a 136 134 millones de pesos mexicanos. De este total, las licitaciones públicas, nacionales e internacionales, representan 88%, mientras que las adjudicaciones directas significan 0.4%. Por destino de las contrataciones, 97.5 del valor contratado se ha dirigido a la obra pública y a servicios relacionados con ella. A partir de la información disponible, se desprende que del total de los contratos, 224 están concluidos (71%) y 97 están vigentes (29%). El monto de los contratos vigentes asciende a 130.3 miles de millones de pesos (96% del total contratado), 98% corresponde a obras públicas y servicios relacionados con las mismas, mientras que solo 2% se ha destinado a adquisición de bienes y servicios.

Por otra parte, en su Primer informe de avances la OCDE recomendó que la Oficina de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia y el GACM llevaran a término una política clara que rigiera el proceso de actualización y el alcance de la divulgación. En la actualización presentada en 2017 por el GACM a la OCDE, se señaló que se puso en marcha el Sistema Institucional de Grupo Aeroportuario (SIGA), una base de datos interna del GACM, que ahora facilita la concentración de información sobre la contratación abierta para publicarse en el Portal de Datos Abiertos del Gobierno de la República, así como en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) del INAI y en el sitio web del GACM.

En cuanto a las solicitudes de acceso a la información, el GACM señaló que el número de solicitudes ha seguido aumentando a un ritmo constante desde 2015, y en los cinco primeros meses de 2017 se registró el mismo número de solicitudes que en todo el año 2016. A fines de octubre de 2017 se había recibido un total de 932 solicitudes de acceso a la información, cinco veces más que a lo largo de 2016. Además, los temas reflejan cualitativamente la transición desde la fase de planeación hasta las fases de contratación y construcción del proyecto. Durante el primer trimestre de 2017 el número de solicitudes relativas a licitaciones y contratos representó casi siete veces el de las referentes a los estudios de diseño y proyecto.

En la nueva estructura organizacional del GACM se creó la Subdirección de Transparencia y Datos Abiertos, con lo cual se fortalece la orientación del Grupo hacia una mayor transparencia al crear una unidad especializada en datos abiertos.

² <https://datos.gob.mx/nuevoaeropuerto>

El GACM ha seguido reforzando su Equipo de Transparencia con iniciativas de capacitación. En abril de 2017 firmó un Convenio de colaboración con el INAI para fortalecer la cultura de transparencia entre su personal. A fines de mayo de 2017 se celebró la primera reunión del Comité de Seguimiento del Convenio, durante la cual el INAI, mediante su Dirección General de Capacitación, elaboró un programa de capacitación para el personal del GACM. Dicho programa se centra en los problemas más relevantes referentes al trabajo diario del GACM, que incluye sensibilizar acerca de una cultura de transparencia, clasificación y desclasificación de información y pruebas de daños, Gobierno Abierto, así como protección de datos personales a la luz de la nueva normatividad publicada en la *Diario Oficial* el 26 de enero de 2017: la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

El 4 de julio de 2017 el GACM obtuvo un reconocimiento del INAI por tener un Comité de Transparencia totalmente capacitado y por ser una institución capacitada al 100% en materia de transparencia. Según el INAI, el Comité de Transparencia del GACM está 100% capacitado en cuatro áreas esenciales: Ley General de Transparencia, Organización Documental, Ética Pública, y Clasificación y Divulgación de Información.

Aspectos mejorables

Para optimizar la transparencia de sus actividades de contratación, es necesario fortalecer aún más los recursos y la estructura del GACM en actividades de transparencia.

Prioridad 10: Seguir mejorando la transparencia de las actividades de contratación

Avances logrados

El GACM ha avanzado en el mejoramiento de la transparencia de sus actividades de contratación más allá de la publicación de la información relacionada con el aeropuerto. Por ejemplo, en el sitio web del GACM se proporciona información sobre el Grupo bajo la pestaña “¿Quiénes Somos?”, que aporta detalles sobre lo siguiente:

- La estructura organizacional (incluido el Consejo de Administración)
- Las iniciativas del GACM en materia de integridad y ética, incluidas las acciones para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad en el desarrollo del nuevo aeropuerto, así como el Comité de Ética, el Código de Conducta y sus planes de trabajo (entre otras)
- El plan financiero para el aeropuerto, con detalles sobre los mecanismos de financiamiento público y privado
- Informes de seguridad ocupacional, acciones de sostenibilidad ambiental e impacto socioeconómico que se espera del aeropuerto
- Características del proyecto, incluso detalles sobre el diseño del proceso de selección de empresas, etapas del proyecto y justificación económica del aeropuerto
- Los usuarios también pueden acceder a la función de quejas y escribir al Director General, bajo la misma pestaña

Por otra parte, bajo la pestaña “Transparencia” en el sitio web del GACM, se pueden encontrar 11 subsecciones que deben incorporarse en términos de los *Criterios de homologación de la sección transparencia de los portales institucionales de internet* emitidos por la SFP. La primera página contiene información sobre la normativa aplicable

a los datos abiertos y la transparencia, con vínculos a las leyes pertinentes. La segunda página se refiere al “Acceso a la Información”, donde se describe la Unidad de Transparencia y las funciones y los integrantes del Comité de Transparencia. La tercera se refiere a las obligaciones de transparencia previstas en la ley de la materia y contiene un enlace a la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) del INAI. La cuarta página vincula con la página Transparencia Focalizada, y contiene información como los programas anuales de obras y adquisiciones, las actas del Consejo de Administración y un acceso a la sección de contratos. La quinta página vincula con un documento en formato PDF sobre los resultados de la consulta pública acerca del NAICM realizada en 2016 en el actual aeropuerto y en los municipios de Atenco y Texcoco. La sexta página versa sobre “Indicadores de Programas Presupuestarios”; la séptima contiene “Recomendaciones”; la octava, “Estudios Financiados con Recursos Públicos”; la novena, “Planes, Programas e Informes”. Por último, el décimo vínculo se refiere a políticas de privacidad.

Bajo la pestaña “Contrataciones” hay una sección sobre “Testimonios de Testigos Sociales” que incluye las observaciones de los testigos sociales que intervinieron en los procedimientos. De manera similar, la sección sobre “Sondeos de Percepción en Materia de Transparencia” incluye los sondeos de opinión sobre el tema de la transparencia en las licitaciones. Existe también una sección sobre “Inversionistas” en la que se comunica la segunda colocación de bonos verdes, incluidos los informes de las agencias calificadoras, y se muestran datos sobre los premios y reconocimientos otorgados al GACM por las estrategias de financiamiento del proyecto.

En relación con las mejoras de la transparencia del proceso de compra, el sitio web del GACM y el portal de datos abiertos del gobierno contienen datos relevantes, incluso los detalles sobre los 321 contratos, que pueden evaluarse no solo individualmente sino también agrupados en varias formas.

En el sitio web del GACM, los detalles sobre los contratos se encuentran bajo la sección “Contratos” de la pestaña “Contrataciones”. Ahí los usuarios pueden acceder a un documento ejecutivo con los datos básicos de cada contrato, como nombre del constructor, su valor, y las fechas de su firma y conclusión. En el portal de datos abiertos del gobierno es posible seguir el curso de cada contrato desde su planeación hasta la licitación, el fallo, la contratación y la implementación; también incluye información sobre los procedimientos de licitación, el avance físico de 275 contratos,³ así como el avance financiero de los 321 contratos, los convenios modificatorios y el finiquito (si es aplicable).

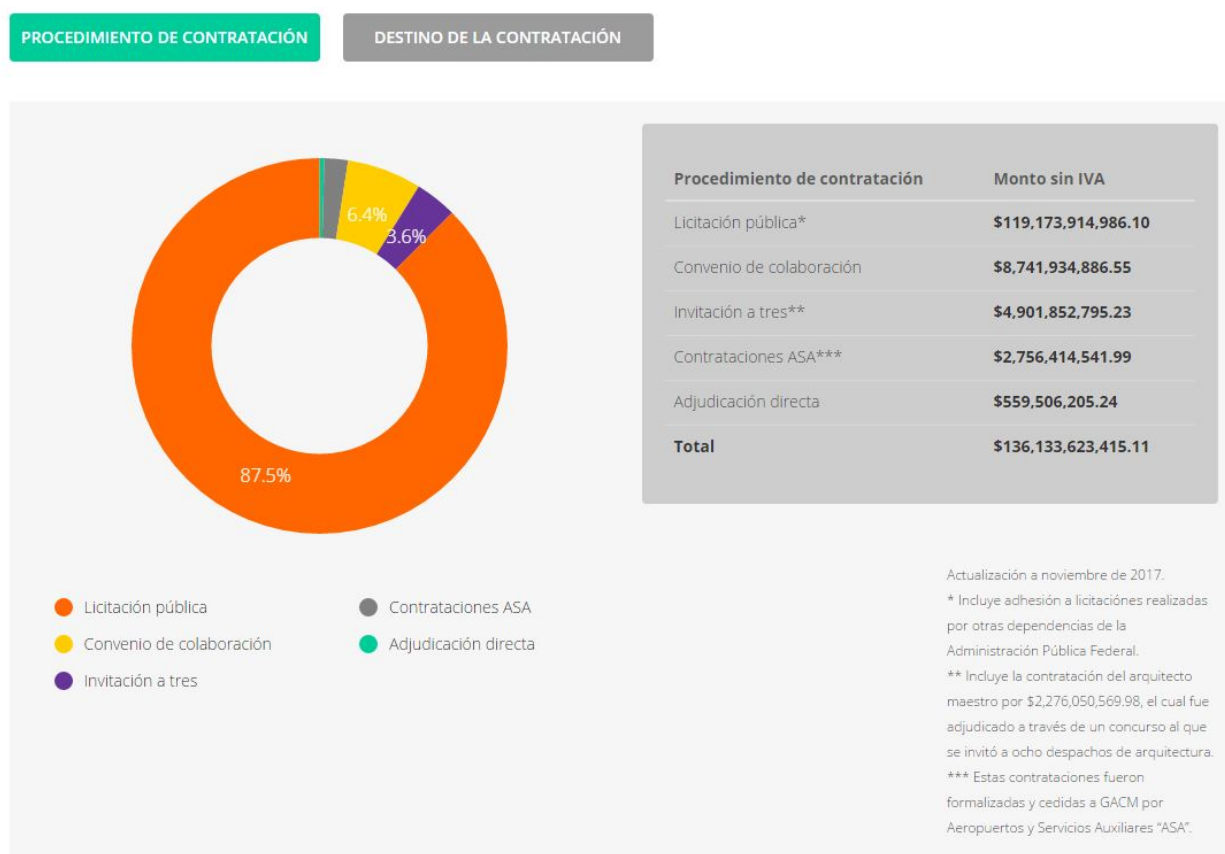
También es posible visualizar de forma agrupada con herramientas gráficas contenidas en los dos sitios web. En el sitio web del GACM, bajo la sección “Contratos”, los usuarios pueden acceder a los “Indicadores de Contratos”, que proporcionan una visión de conjunto de los 321 contratos publicados en línea, como el procedimiento contractual utilizado, el tipo y el estado. La información se proporciona en términos de porcentaje y pesos mexicanos (excepto el impuesto sobre el valor añadido).

De manera similar, en el Portal de Datos Abiertos del Gobierno de la República, bajo la pestaña “Procedimiento de contratación”, las herramientas de visualización de datos

³ La diferencia respecto al avance financiero radica en los contratos de adquisición de bienes y servicios que siguen vigentes y no es posible asignarles un porcentaje de avance físico hasta su conclusión.

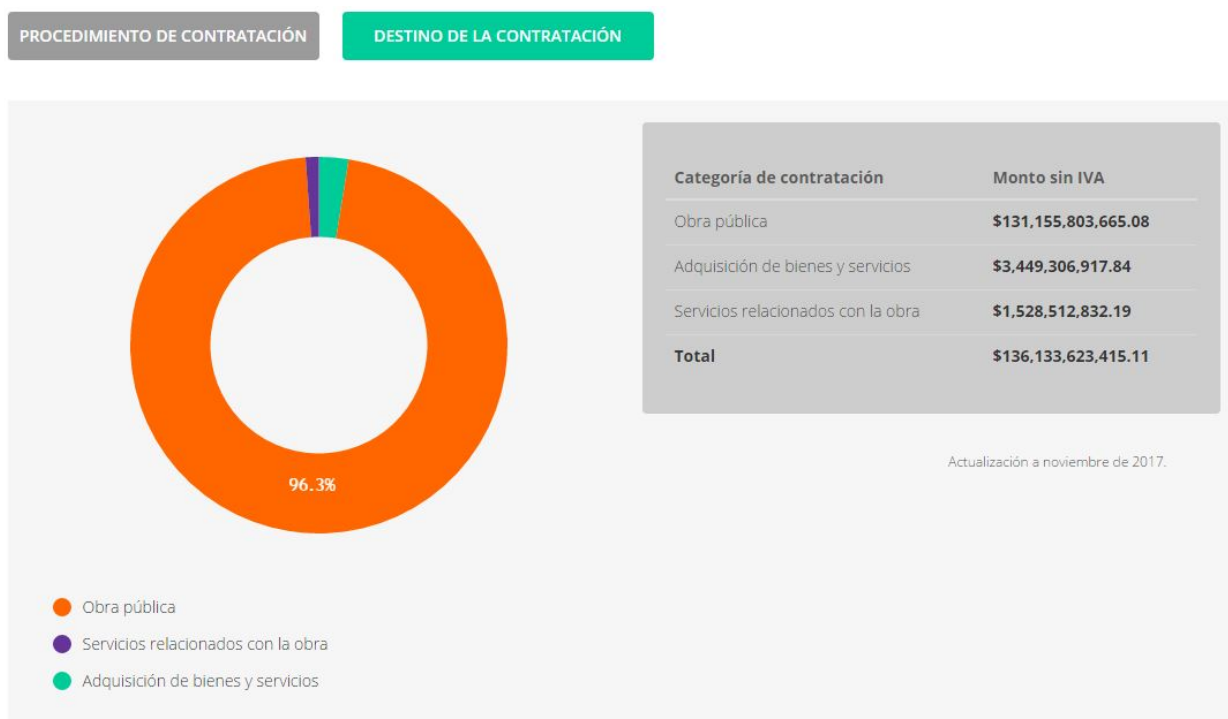
muestran información sobre la distribución de los contratos por tipo de procedimientos de contratación usados, lo mismo en cuanto a valores como a números (véase la Gráfica 3.4). Bajo la pestaña “Destino de la contratación”, las herramientas de visualización de datos muestran el porcentaje y los montos de los contratos por categoría de contratación: obras públicas, adquisición de bienes y servicios, y servicios relacionados con las obras (véase la Gráfica 3.5). Otras herramientas de visualización incluyen graficas que presentan información por contrato y proveedor de acuerdo con su razón social, procedimiento de contratación o vigencia del contrato (véase, por ejemplo, la Gráfica 3.6).

Gráfica 3.4. Extracto de datos.gob.mx, “Procedimiento de contratación”



Fuente: <https://datos.gob.mx/nuevoaeropuerto/>, consultado el 1 de diciembre de 2017.

Gráfica 3.5. Extracto de datos.gob.mx: “Destino de la contratación”



Fuente: <https://datos.gob.mx/nuevoaeropuerto/>, consultado el 1 de diciembre de 2017.

Gráfica 3.6. Información general de contratos y proveedores



Nota: Esta herramienta de visualización permite a los usuarios explorar contratos y proveedores de acuerdo con su razón social, procedimiento de contratación o vigencia.

Fuente: <https://datos.gob.mx/nuevoaeropuerto/>, consultado el 5 de diciembre de 2017.

Además, el sitio del GACM y el portal de datos abiertos del gobierno muestran información sobre los 15 contratos más grandes, que constituyen la esencia de la obra de construcción del aeropuerto, incluidos el número de contrato, su objetivo, la empresa contratada, el monto asignado, el monto pagado, así como el avance físico y financiero de la obra (hasta el 30 de septiembre de 2017). Estos 15 contratos representan 87% del monto total contratado y se refieren al núcleo central de la construcción del nuevo aeropuerto. En la Gráfica 3.7 se presentan los elementos gráficos ubicados en el sitio del GACM.

Gráfica 3.7. Proyectos relevantes para la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México: Obras Lado Tierra

Proyectos relevantes para la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México
Obras Lado Tierra

No.	Contrato	Objeto del Contrato	Contratista	Importe Comprometido	Importe Pagado al 31-10-17	Avance Físico	Avance Financiero	Cédulas de Información
1	LPI-OP-DCAGI-SC-070-16	EDIFICIO TERMINAL	PILOTES DE CIMENTACIÓN GAMI INGENIERÍA E INSTALACIONES S.A. de C.V.	\$822,363,697.05	\$646,299,946.78	99.63%	90.93%	
2	LPI-OP-DCAGI-SC-080-16		LOSA DE CIMENTACIÓN ICA CONSTRUCTORA DE INFRAESTRUCTURA S.A. DE C.V.; IMPULSORA DE DESARROLLO INTEGRAL S.A. DE C.V.; CONSTRUCCIONES Y TRITURACIONES S.A. DE C.V.; CONTROLADORA DE OPERACIONES DE INFRAESTRUCTURA S.A. DE C.V.; CONSTRUCTORA EL CAJÓN S.A. DE C.V.	\$7,555,647,477.04	\$802,278,813.75	12.50%	10.20%	
3	LPI-OP-DCAGI-SC-002-17		TERMINAL DE PASAJEROS CONSTRUCTORA TERMINAL VALLE DE MÉXICO S.A. DE C.V.	\$84,828,377,320.13	\$3,282,049,033.56	3.80%	3.87%	
4	LPI-OP-DCAGI-SC-011-17	TORRE DE CONTROL CONSTRUCCIONES ALDESEM S.A. DE C.V. ALDESA CONSTRUCCIONES S.A. JAGUAR INGENIEROS CONSTRUCTORES S.A. DE C.V."	\$1,242,171,349.64	\$63,038,454.63	7.22%	5.02%		
5	LPI-OP-DCAGI-SC-093-16	LOSA DE CIMENTACIÓN CTT SACYR EPCCOR NAICM S.A.P.I. DE C.V.	\$1,399,983,017.99	\$213,993,439.22	18.53%	14.68%		
Datos Preliminares								

Fuente: http://www.aeropuerto.gob.mx/obras_lado_tierra.php, consultado el 1 de diciembre de 2017.

El GACM subió los planes anuales de contratación de 2015, 2016 y 2017, tanto de obras públicas y servicios relacionados como de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público. Entre otros detalles, los planes contienen información sobre los contratos que se licitarán durante el año en cuestión, el procedimiento de contratación usado, el cálculo del costo del contrato y el plazo de adquisición de los bienes dentro de dicho año.

Aspectos mejorables

La ejecución de un megaproyecto de infraestructura como el NAICM es un proceso complejo en el que se entrelazan actividades como finanzas, licitaciones, contratación, logística, construcción y seguridad. Los ciudadanos ven el proceso como un todo y, en consecuencia, buscan la información “de un vistazo”. Sus preguntas suelen ser directas: “¿Cuánto se esperaba al principio que costara la obra?”, “¿Cuánto se espera ahora que cueste?”, “¿Cuál es su grado general de avance?”, “¿Cuál es el retraso en este momento (si lo hay)?” Si bien el GACM ha dado grandes pasos en materia de transparencia, en particular gracias a la publicación en línea de los 321 contratos en formatos amigables, con los datos que se han dado a conocer hasta ahora estas preguntas aún no se responden.

Como se analizó en el Primer informe de avances de 2016, el GACM podría seleccionar indicadores clave para alimentar un procedimiento automatizado adicional que permitiría una visualización general del progreso operacional y presupuestario del proyecto del GACM en su totalidad. Si se emplean indicadores automatizados adecuados, el procedimiento requerido puede ser relativamente sencillo.

Además, aunque el GACM ha avanzado en gran medida en la presentación de la información sobre tipos de procedimientos de contratación usados, no se dispone de

definiciones ni explicaciones claras sobre las excepciones más comunes a la licitación pública. Anteriormente, la guía “21 Paquetes” del sitio web del GACM contenía información sobre el ciclo de contratación pública, incluidas las excepciones más comunes a la licitación pública. La guía se eliminó del sitio web. Además, aunque hay un Glosario de términos, no incluye las definiciones relacionadas con los procedimientos de contratación. Sin definiciones claras sobre los tipos de procedimientos de contratación y las excepciones más comunes a la licitación pública, surge el riesgo de tergiversar los datos disponibles. El GACM podría considerar incluir una breve definición de cada uno de los procedimientos de contratación usados, y subirla tanto al portal de datos del gobierno, que cuenta con una herramienta de visualización de los datos, como al sitio web del GACM, dentro de la sección “Transparencia Focalizada”. Esto sería particularmente útil para el ciudadano común, así como para los que no son expertos en compras públicas. En los casos aplicables, el GACM también podría añadir explicaciones claras sobre las excepciones más comunes previstas a la licitación pública.

En relación con los planes anuales de contratación, estos se suben en formato PDF al sitio web del GACM, lo que limita su utilidad para los usuarios. En dichos planes se proporciona información sobre los contratos individuales pero, como se señaló en el informe de la OCDE de 2015, a pesar de ser necesaria, no permite al usuario tener una visualización de los procesos que están en marcha. Dado que los planes de contratación se suben anualmente, no es posible ver lo que se planea contratar en el futuro. Asimismo, desde el momento en que se suben, los planes permanecen sin cambio, lo que significa que no se da la información relacionada con retrasos o cambios y esto dificulta a posibles proveedores y a ciudadanos por igual el mantenerse al tanto de las actividades reales de contratación. Además, no queda claro de qué manera las obras y los servicios identificados en los planes anuales se presentan como contratos adjudicados en el portal de datos abiertos del gobierno o el sitio web del GACM. Para facilitar la transparencia, el GACM podría hacer públicos los planes anuales de contratación en un formato fácil de usar, como un archivo de Excel, para posibilitar el acceso del usuario. Podría también actualizar dichos planes cada trimestre, para reflejar adecuadamente los cambios o demoras experimentados. En consideración de la naturaleza dinámica del proyecto, se reconoce que estas actualizaciones trimestrales representarían una imagen instantánea, y para asegurar claridad a los usuarios, esto tendría que declararse con claridad en el sitio web. Además, el GACM podría proporcionar información sobre lo que se planea contratar en el futuro en un formato fácil de usar.

Prioridad 11: Seguir mejorando la accesibilidad de los usuarios a la información en datos abiertos

Avances logrados

El GACM ha adelantado en la mejora de la transparencia de su actividad de contratación con la definición y publicación de una guía en lenguaje sencillo y gracias a una mayor publicación proactiva de datos. Por ejemplo, en el sitio web del GACM, bajo la sección “Contratos” de la pestaña “Contrataciones”, se localiza una “Guía para explorar la información de las contrataciones del GACM”.⁴ En ella se identifican los cuatro sitios web que contienen contratos (GACM, SIPOT, datos.gob.mx y CompraNet), así como lo que se puede hallar en cada sitio y cómo localizar los contratos (véase la Gráfica 3.8). Se trata de una guía específica para explicar a los usuarios cómo acceder a determinados

⁴ Véase http://www.aeropuerto.gob.mx/guia_contratos.php

contratos. También incluye un breve tutorial de video que explica cómo acceder a los contratos usando el sitio web del GACM.⁵

Gráfica 3.8. Extracto de la guía para conocer los procesos de contrataciones del GACM.

Ingresa a la página de GACM (www.aeropuerto.gob.mx)

En el menú superior de la página de inicio seleccionar la opción CONTRATACIONES y seleccionar la opción CONTRATOS

Al seleccionar la opción SIPOT, saldrá de la página de GACM y se dirigirá a la página de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Al seleccionar el botón de www.datos.gob.mx, saldrá de la página de GACM y se dirigirá a la página de Presidencia de la República.

Al seleccionar el botón de Compranet, saldrá de la página de GACM y se dirigirá a la página de Compranet de la Secretaría de la Función Pública. una vez en la página de inicio, se debe seguir los siguientes pasos para explorarla:

En el menú superior de la página de inicio seleccionar la opción CONTRATACIONES y seleccionar la opción CONTRATOS

En los campos siguientes seleccione las siguientes opciones:

- Entidad federativa: Federación;
- Tipo de Sujeto Obligado: Poder Ejecutivo;
- Sujetos Obligados: Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México; Artículo: Art.70...;
- Formato: XXVIII ya sea para licitaciones públicas e invitación a cuando menos tres o adjunciones directas.

En la barra de búsqueda deberá de ingresar los datos del contrato a consultar; puede buscar información por número de contrato, objeto del contrato o palabras clave del mismo.

Seleccione la opción "DIFUSIÓN DE PROCEDIMIENTOS" y elija entre las opciones:

"VIGENTES", en caso de que aún no se haya emitido el fallo correspondiente.

"EN SEGUIMIENTO Y CONCLUIDOS", si el fallo correspondiente ya fue emitido.

En ambos casos, en el campo "SELECCIONAR UN FILTRO" es necesario elegir la opción "CÓDIGO, DESCRIPCIÓN O REFERENCIA DEL EXPEDIENTE" y poner el número proporcionado en el último renglón de la ficha técnica del contrato, la cual se ubica en www.aeropuerto.gob.mx/contratos.php.

En el área superior de cada ficha encontrará tres botones desde los cuales podrá consultar el resto de las plataformas de consulta.

Finalmente, hay que dar seleccionar en el botón "BUSCAR" para poder ingresar a la información y documentación del contrato seleccionado.

Fuente: http://www.aeropuerto.gob.mx/guia_contratos.php, consultado el 1 de diciembre de 2017.

Aspectos mejorables

Aunque el GACM proporciona información en tres formatos distintos (JSON, PDF y XLSX) en el portal de datos abiertos del gobierno, no se explican estos. Es posible que para la sociedad civil la diferencia entre los formatos no sea clara y provoque confusión. Por tanto, el GACM podría dar también una breve descripción de cada uno de ellos en su sitio web.

Las ocho actualizaciones realizadas al sitio web durante 2017 demuestran esfuerzos significativos para asegurar su actualización regular. En adelante, el GACM podría seguir con esta buena práctica e incluso considerar instaurar actualizaciones en tiempo real.

⁵ Véase <https://www.youtube.com/v/5XaTCNv4hio?fs=1&autoplay=1>

Resumen de las propuestas de acción para la implementación de las recomendaciones

Integridad

Conflictos de interés

Con el fin de robustecer su marco para la gestión de conflictos de interés, el GACM podría mejorar el contenido de su nuevo Protocolo para prevenir, identificar y gestionar situaciones de conflicto de interés y desarrollar un plan de acción con pasos concretos para asegurar la eficacia en su implementación e influir en conductas. Para tal fin, el GACM podría implementar las acciones descritas a continuación.

- Primera. Revisar y fortalecer el contenido del Protocolo para prevenir, identificar y atender casos de conflicto de interés tomando las siguientes medidas:
 - Permitir al personal seguir trabajando en un proceso en el que surja un caso de conflicto de interés real, pero exigiendo darlo a conocer al Comité de Ética y sujetarlo a una supervisión y una auditoría más estricta y continua
 - Fortalecer la identificación de áreas de riesgo vulnerables al conflicto de interés elaborando, con el apoyo de la OCDE, un conjunto de ejemplos concretos de cada proceso
 - Simplificar aún más el lenguaje del Protocolo y publicar un volante o folleto con los mensajes centrales pertinentes
- Segunda. El GACM podría aprovechar el Protocolo actualizado y garantizar su pertinencia y efecto sobre las conductas cotidianas al implementar las medidas siguientes:
 - Elaborar, con el apoyo de la OCDE, un plan de acción compuesto por un conjunto de acciones concretas y medibles encaminadas a alcanzar el cambio que se desea
 - Elaborar y poner en marcha, con el apoyo de la OCDE, una nueva herramienta de capacitación pedagógica para fomentar la conciencia y capacitar en materia de prevención, identificación y atención de casos de conflicto de interés.

Protección de los denunciantes

El GACM podría cimentar la confianza en los canales para denunciar irregularidades simplificando los procesos de denuncia y fortaleciendo el compromiso de la alta gerencia con los canales internos y externos para presentar denuncias. Para tal fin, podría poner en marcha las acciones descritas a continuación.

- Primera. Modificar el código de conducta:
 - Con el fin de estipular que toda conducta indebida podrá denunciarse de manera interna, ya sea a un supervisor inmediato, a la Unidad de Ética o al OIC, y que la denuncia se turnará al receptor más adecuado, según el caso.
 - Con el fin de aclarar que las denuncias de conducta indebida puedan hacerse de manera externa a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) o en la plataforma digital del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) para destacar todas las opciones de que disponen los denunciantes, de conformidad con el artículo 11 de la LGRA, así como los artículos 49 y 56 de la LGSNA.

- Con el fin de prohibir expresamente las represalias contra los denunciantes y prever sanciones a quienes las ejerzan.
 - Con el fin de mencionar y alentar el uso del procedimiento y el protocolo para denunciar casos de conducta indebida, la Guía para otorgar medidas de protección a los denunciantes una vez implementada, así como cualquier otra política para la denuncia que el GACM pudiera poner en marcha.
- Segunda. Simplificar los requisitos mínimos para admitir una denuncia de conducta indebida conforme al Protocolo, ya que no debería ser obligación del denunciante reunir las pruebas. Los requisitos en cuestión podrían limitarse a facilitar información que contribuya a identificar una violación de las normas de integridad aplicables, que la autoridad pueda verificar la información y que esta no se haya realizado con intención de engañar a las autoridades competentes.
 - Tercera. Estipular expresamente en la subsección II.6a del Protocolo que el CEPCI hará todos los esfuerzos razonables para verificar la información proporcionada por los denunciantes.
 - Cuarta. Actualizar los acuerdos de confidencialidad firmados por los miembros del CEPCI para que remitan específicamente a la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y no a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
 - Quinta. Reforzar la tónica de “A mayor jerarquía, mayor exigencia”, procurando que la alta dirección del GACM emita declaraciones inequívocas de manera constante, disponga que todas las denuncias sean atendidas y que no se toleren represalias, y destaque todos los canales para denunciar casos de conducta indebida, incluidos los externos: la ASF o la plataforma virtual del Sistema Nacional Anticorrupción (cuando esté en operaciones este último).
 - Sexta. Proveer a quienes reciben denuncias de conducta indebida capacitación por parte de profesionales expertos sobre la manera de interactuar con los denunciantes (por ejemplo, personas que pueden encontrarse en un estado de angustia), y cómo manejar y usar la información recibida de manera óptima.

Sector privado y sociedad civil

Con el fin de lograr una adopción efectiva de los requisitos de integridad entre empleados que no son servidores públicos y socios del sector privado, el GACM podría mejorar la difusión del Manifiesto de Integridad y alentar a los proveedores a adoptar el Programa de Integridad Empresarial, en coordinación con la SFP y las cámaras empresariales. Para ello el GACM y la SFP podrían implementar las acciones descritas a continuación.

- Primera. Una vez que el Manifiesto de Integridad se finalice e implemente, el GACM podría publicar un folleto que contenga los mensajes centrales, con un diseño amigable y atractivo, para facilitar su difusión entre las poblaciones destinatarias. También podría añadir ejemplos de cómo aplicar en la práctica los diversos principios, valores y normas.
- Segunda. Por otra parte, el GACM podría considerar la conveniencia de identificar con claridad en el Manifiesto de Integridad a quién pueden acudir los firmantes en caso de duda o en busca de orientación. Dado que el Manifiesto será aplicable a todos los empleados no públicos, podría identificarse a varios actores de contacto para atender los distintos niveles de aplicación: la persona responsable de la ética en el GACM, el director del GACM (para los empleados

de alta dirección no públicos) o el OIC, para aquellos que desean presentar una queja formal.

- Tercera. El GACM podría continuar impulsando a las empresas a aplicar el MPIE y considerar involucrar a otras asociaciones industriales para facilitar la aplicación del MPIE por parte de sus respectivos integrantes.
- Cuarta. Se exhorta al GACM a continuar la buena práctica de solicitar la participación de testigos sociales en procedimientos clave de contratación pública.
- Quinta. La SFP tendría que determinar cuáles son los beneficios de la implementación del MPIE, por ejemplo considerando la solicitud del GACM de otorgar puntos perceptuales a los proveedores que adopten el MPIE.
- Sexta. La SFP podría determinar cómo se realizará (si se realiza) la certificación.
- Séptima. La SFP podría también continuar impulsando a las organizaciones empresariales como COPARMEX y CMIC para promover la adopción del MPIE entre sus integrantes.

Órgano Interno de Control y Coordinador de Integridad

El GACM podría asegurarse de que su unidad de ética tenga atribuciones para coordinar acciones, convirtiéndola en una ventanilla única para la integridad, la ética y los esfuerzos anticorrupción de los actores internos y externos. Con ese fin, el GACM y la SFP podrían implementar las acciones descritas a continuación.

- Primera. Seguir aumentando responsabilidades de coordinación a la Unidad de Ética, incluidas la promoción y coordinación de una estrategia de integridad, ética y lucha contra la corrupción; promover y poner en marcha elementos de la estrategia de integridad, ética y lucha contra la corrupción que otros órganos no atienden; actuar como punto de contacto para ofrecer asesoría o apoyo confidencial dentro del GACM; monitorear y evaluar periódicamente la aplicación de la estrategia de integridad, ética y lucha contra la corrupción, y asesorar al director general del GACM en materia de integridad, ética y problemas de combate a la corrupción.
- Segunda. Para que la capacitación de los funcionarios de contratación pública en materia de integridad, ética y herramientas anticorrupción sea eficaz, deberá ser periódica y cubrir los distintos aspectos de la integridad. Como consecuencia, para seguir avanzando, el GACM podría considerar la conveniencia de continuar los programas de capacitación, ofreciéndolos en distintos formatos (presencial, en línea, etc.) y garantizando un sistema sólido de evaluación para hacer un balance de los resultados.
- Tercera. La Unidad de Ética tendría que seguir aumentando la conciencia sobre los valores de integridad; en el futuro, la unidad debe considerar la conveniencia de identificar con claridad las conductas en las que desea influir y, con el apoyo de la OCDE, elaborar herramientas para evaluar el cambio de conducta, como encuestas periódicas al personal, que capten aspectos esenciales de la cultura interna de integridad.
- Cuarta. Por su lado, la SFP podría dar continuidad al fortalecimiento del OIC con más personal en sus áreas investigadoras y sustanciadoras para que este pueda atender con eficacia los diferentes asuntos en materia de quejas, denuncias, inconformidades y responsabilidades.

Gestión de riesgos

El GACM podría avanzar en sus esfuerzos para salvaguardar la integridad al optimizar sus políticas y guías sobre gestión de riesgos, en particular riesgos de corrupción, así como al perfeccionar las acciones que crean conciencia y mejoran los conocimientos entre el personal sobre una adecuada gestión de riesgos en todo el ciclo de contrataciones. Para tal fin, el GACM podría implementar las acciones descritas a continuación.

En relación con políticas, orientación y actividades sobre la evaluación de riesgos:

- Primera. Aclarar en sus políticas y su orientación cómo valora los riesgos, dando ejemplos para ayudar a los empleados.
- Segunda. Elaborar un mapa de calor de riesgos de corrupción, como lo hace con otros riesgos, para ilustrar mejor los resultados de sus evaluaciones de riesgos.
- Tercera. Aclarar en sus políticas cómo define y utiliza las tolerancias de riesgos, incluso las relacionadas con los riesgos del ciclo de contratación y los de corrupción, e incorporarlas a sus evaluaciones y decisiones sobre medidas de mitigación.
- Cuarta. Aclarar el proceso y la metodología que emplea para evaluar los riesgos inherentes y los residuales. En particular, el GACM podría aclarar cómo evalúa los riesgos inherentes y residuales en sus políticas, orientación e inventario de riesgos.
- Quinta. Reflejar mejor la naturaleza multidimensional del proyecto destacando los riesgos interrelacionados en el inventario de riesgos, sus políticas y su orientación.

En relación con la toma de responsabilidad sobre las actividades de gestión de riesgo y la mejora de la concientización sobre los riesgos de corrupción:

- Primera. Mejorar su estrategia de gestión de riesgos, con insistencia especial en los riesgos de corrupción, vinculándolos con los objetivos organizacionales estratégicos y aumentando las iniciativas de concientización. En específico, el GACM podría plantear con mayor detalle la importancia de atender los riesgos de corrupción transmitiendo un mensaje más claro sobre el impacto de esta en sus objetivos estratégicos.
- Segunda. Redoblar esfuerzos con el apoyo de la OCDE para concientizar al personal interno en lo relativo a riesgos de corrupción en la contratación pública organizando más sesiones de capacitación en señales de advertencia de corrupción y destacando los casos exitosos de prevención de esta. El GACM podría considerar la conveniencia de agregar a su política de gestión de riesgos un apéndice con señales de advertencia comunes de riesgos de corrupción y fraude en la contratación pública y la construcción para subrayar aún más la importancia de gestionar los riesgos en este ámbito.
- Tercera. Cerciorarse de que sus iniciativas para crear una cultura de gestión de riesgos basada en procesos, incluida la digitalización de la información relacionada con procedimientos clave, tomen en cuenta acciones para garantizar la calidad y utilidad de sus datos de riesgos.

Transparencia

El GACM podría avanzar en sus esfuerzos por la transparencia asegurando claridad en el tipo de informaciones disponibles, desarrollando herramientas para proporcionar información en tiempo real sobre los avances de las obras y mostrando el avance físico y

financiero de la obra en su conjunto en un formato amigable. Para tal fin, el GACM podría implementar las acciones descritas a continuación.

- Primera. Para mejorar aún más la transparencia de sus actividades de contratación, tendrían que fortalecerse los recursos y la estructura del GACM para las actividades en tema de transparencia.
- Segunda. El GACM podría seleccionar indicadores clave que se ingresarían en un procedimiento automatizado adicional y que permitirían una visualización general y simplificada de todo el proyecto. Si se emplean indicadores automatizados adecuados, el procedimiento requerido puede ser relativamente sencillo. Este plan de visualización simplificada podría usarse para mostrar los avances operativos y presupuestarios de todo el proyecto del NAICM para que los actores interesados visualicen su evolución.
- Tercera. El GACM podría considerar la conveniencia de incluir una breve definición de cada uno de los procedimientos de contratación usados, y subirla tanto al portal de datos del gobierno, en el que se cuenta con herramientas de visualización de los datos, como al sitio web del GACM, dentro de la sección de “Transparencia Focalizada”. En los casos aplicables, el GACM también podría añadir explicaciones claras sobre las excepciones más comunes previstas a la licitación pública.
- Cuarta. El GACM podría dar una breve descripción de cada tipo de formato (JSON, PDF, y XLSX) usado en el sitio web de datos abiertos.
- Quinta. El GACM podría aprovechar las tecnologías y supervisiones de campo para dar a conocer los avances en tiempo real en su sitio web.
- Sexta. El GACM podría hacer públicos los planes anuales de contratación disponibles en un formato amigable, como un archivo de Excel, para posibilitar el acceso del usuario. También podría actualizar los planes de contratación durante todo el año, para reflejar adecuadamente los cambios o demoras.

Bibliografía

- GACM (2017), , <http://www.aeropuerto.gob.mx>; <http://www.aeropuerto.gob.mx/doc/transparencia/Mecanismo-de-informacion-participacion-publica.pdf>. [2]
- GAO (Government Accountability Office) (2015), « A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs », July, <https://www.gao.gov/assets/680/671664.pdf>. [3]
- OCDE (2016), *Monitoring and evaluating Integrity Policies*, [https://one.oecd.org/#/document/GOV/PGC/INT\(2017\)4/en?_k=9za7ig](https://one.oecd.org/#/document/GOV/PGC/INT(2017)4/en?_k=9za7ig). [1]

Capítulo 4. Consolidar las estrategias de comunicación para promover la apropiación social del proyecto del NAICM

Un punto débil común de muchos megaproyectos es la falta de una estrategia coherente y eficaz de comunicaciones, que vincule las necesidades, expectativas y preocupaciones de los distintos actores interesados del proyecto. En general, el público suele adoptar una actitud escéptica o negativa hacia los proyectos de este tipo. De hecho, los ciudadanos y algunos grupos de interés pueden organizar protestas hostiles contra la ejecución de megaproyectos de infraestructura.

La experiencia internacional muestra que la comunicación eficaz reviste la máxima importancia en el desarrollo y la terminación de cualquier proyecto. Según el *Project Management Institute* [Instituto de Gestión de Proyectos], en las organizaciones que cuentan con comunicadores considerados como muy eficaces, 80% de los proyectos cumplen sus metas originales, en comparación con solo 52% en el caso de sus pares menos eficaces.

La misma fuente calcula que los comunicadores muy eficaces también tienen mayor probabilidad de terminar los proyectos a tiempo (71% en comparación con 37%) y sin exceder el presupuesto (76% frente a 48%). Ejecutivos sostienen que las organizaciones que emplean métodos de comunicación eficaces y eficientes tienen mayor probabilidad de ceñirse a su ámbito de acción, cumplir con las normas de calidad y alcanzar los beneficios comerciales propuestos.

Un buen proceso de comunicación mantiene motivados a los actores interesados y a los equipos del proyecto. Sin embargo, la verdadera comunicación dentro y fuera de la empresa es aún un bien escaso, lo que en gran medida se reduce a la dificultad fundamental de comunicar con el nivel apropiado de claridad y detalle (Project Management Institute, 2015).

La comunicación es un ámbito en el que el GACM ha avanzado mucho. Cuando la OCDE estableció la cooperación con la SCT, no había un plan a este respecto para el proyecto del NAICM, y toda comunicación relacionada con él se gestionaba desde la SCT, no desde el gerente de proyecto, el GACM. Ahora, el Grupo tiene una unidad de comunicaciones propia y un plan específico, y utiliza varios canales para dar a conocer los avances y los beneficios del NAICM. Como toda estrategia de comunicación, esta evolucionó mientras el GACM reunía los recursos y las autorizaciones para poner en marcha el plan. Una estrategia de comunicación dirigida también puede ser una herramienta para fomentar la continuidad del proyecto y aumentar la confianza del público.

Prioridad 1: Crear herramientas para dar información en tiempo real a los distintos actores interesados

Número de recomendación en el informe de avances de 2016: 7.

Las organizaciones de la sociedad civil han expresado con insistencia su derecho a ser informadas constantemente sobre los avances del proyecto del NAICM. La confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas se encuentra a un nivel que exige redoblar esfuerzos para dar a conocer y comunicar la información pertinente.

Avances logrados

Con base en el compromiso de publicar las contrataciones del NAICM bajo el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA), asumido por el Presidente de México en la Cumbre de la Alianza para el Gobierno Abierto, celebrada en Ciudad de México en octubre de 2015, el GACM ha publicado de manera gradual información y documentos relevantes de 321 procedimientos de contratación, así como datos sobre su ejecución. Asimismo, publicó en su sitio web un informe de los avances físicos y presupuestales de contratos relacionados con las obras y los estudios preliminares, las obras del lado tierra y las obras del lado aire. La atención se centra en los contratos de obra pública y la información debe actualizarse cada mes. Hasta el 30 de noviembre de 2017 había ocho contratos de obras y estudios preliminares, cinco correspondientes a obras del lado tierra y dos a obras del lado aire. Su valor total se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.1. Contratos publicados en el sitio web del GACM para dar seguimiento a los avances físicos y presupuestales

Hasta el 30 de noviembre de 2017

	Número de contratos	Valor (pesos)
Obras y estudios preliminares	8	7 746 132 628.01
Obras del lado terrestre	5	95 848 542 861.85
Obras del lado aéreo	2	15 285 504 535.13
TOTAL	15	118 880 180 024.99

Fuente: sitio web del GACM, www.aeropuerto.gob.mx.

Estos contratos corresponden a las obras esenciales del aeropuerto, como el edificio terminal, las pistas y la torre de control, entre otras. El número de contratos representa solo el 4.7% del total (321), pero en cuanto a valor, estos 15 contratos representan 87% del valor total (136 133 623 415 pesos).¹ Eso significa que el GACM ha priorizado adecuadamente cuáles contratos dar a conocer para responder a una petición reiterada.

Por cada contrato se cuenta con una plantilla en la que se identifica al contratista y las fechas de contratación; se describen las obras, su estado físico y financiero, y los avances de cada actividad, y se incluyen fotografías.

Por otra parte, como se subrayó en el informe de avances de noviembre de 2016, el GACM es la primera entidad federal en México que da a conocer sus procedimientos de contratación pública conforme al Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (Open Contracting Data Standard, OCDS). Hasta el 30 de noviembre 2017 se habían

¹ Como se da a conocer en datos.gob.mx/nuevoaeropuerto/.

subido 321 contratos del NAICM al sitio web de datos abiertos del Gobierno de México (datos.gob.mx/nuevoaeropuerto). La información publicada incluye la finalidad del contrato, el monto, el contratista, el tipo de procedimiento de contratación (esto es, licitación abierta, invitación restringida o adjudicación directa), las garantías, las convocatorias a la licitación y las adjudicaciones. Asimismo, en el sitio es posible acceder a documentos como el contrato firmado, los términos de referencia, la convocatoria a la licitación, las minutas de las juntas de aclaraciones, el acta de fallo, el acta de entrega-recepción y el finiquito. Por último, al 30 de noviembre de 2017 el GACM publicó en datos.gob.mx/nuevoaeropuerto datos de los avances financieros de los 321 contratos y de los avances físicos de 275 contratos.² De hecho, la experiencia del NAICM se expuso como una buena práctica en las reuniones de la Alianza de Contrataciones 5 (C5).³

Por otra parte, el GACM incorporó a su página web (<http://www.aeropuerto.gob.mx/contratos.php>) información sobre todos los contratos, estableciendo vínculos al portal de datos.gob.mx, además de que creó una guía y un tutorial con el fin de facilitar la navegación para la consulta de contratos y un buscador que localiza un contrato por palabra clave. Destaca que, si bien el EDCA es un estándar de transparencia universalmente aceptado para publicar información estructurada y documentos sobre contrataciones, el GACM incluso ha publicado investigaciones de mercado.

Con la intención de facilitar el acceso y la comprensión de la información publicada, el GACM incluyó en la sección de Contratos de su página web, indicadores para facilitar la visión de conjunto de los métodos de contratación (88% del monto total contratado se ha realizado por medio de procedimientos licitatorios), un compendio de la normatividad aplicable y un glosario de términos.

También se publican los testimonios de los testigos sociales asignados por la SFP a las licitaciones que correspondan, así como los resultados de tres sondeos de opinión realizados para conocer la percepción en materia de transparencia de los diversos licitantes que han participado en los procedimientos de contratación pública del GACM.

Aspectos mejorables

La divulgación de los avances financieros de la totalidad de los contratos y el avance físico de 275 contratos, incluyendo a la totalidad de los contratos relacionados con obra pública (105 contratos), así como la publicación de aquellos que constituyen la esencia de la construcción del aeropuerto y que ascienden a 87% del valor total de los contratos adjudicados hasta ahora, es sin duda un paso en la dirección correcta, un paso que también tomó en cuenta las limitaciones de recursos que debe sobrellevar el GACM (recursos humanos, sistemas de TI, etc.). El siguiente paso lógico del esfuerzo por dar a conocer los avances en la ejecución de los contratos consiste en hacerlo en una plataforma que proporcione la información en tiempo real, en un formato fácil de usar.

² La diferencia entre los contratos publicados con un avance financiero y los publicados con un avance físico es que, en el caso de los contratos para la adquisición de bienes y servicios que siguen vigentes, no se consignan avances físicos sino hasta su conclusión definitiva.

³ 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, el Reino Unido y Ucrania. Esta alianza es una red de países que se proponen aplicar con eficacia el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (OCDS), con el fin de eliminar la corrupción en los procesos de contratación pública.

Para lograrlo, el GACM deberá avanzar en la interoperabilidad y la gobernanza de sus sistemas de información, lo que forma parte de su proyecto de reingeniería.

Como ya se dijo, por cada contrato el GACM publica la información de todas las etapas del EDCA, desde la planeación hasta la ejecución, incluyendo la licitación y la contratación, y prioriza la divulgación de los contratos principales. Por ahora, la información se actualiza cada mes. La contenida en datos.gob.mx/nuevoaeropuerto está disponible en formato JSON (*Java Script Object Notation*), que es reutilizable y legible por máquina. Lo ideal sería aprovechar las tecnologías y las supervisiones de campo para informar sobre el avance en tiempo real. En otras palabras, el GACM sería aún más receptivo a las exigencias de la sociedad civil si diera el siguiente paso en la publicación de la información sobre el avance de los contratos en tiempo real.

Prioridad 2: Aprovechar las comunicaciones para fomentar la continuidad del proyecto, informar sobre las buenas prácticas adoptadas por el GACM y aumentar la confianza social

Número de recomendación en el informe de avances de 2016: 14.

La estrategia de comunicaciones del GACM se ha diversificado, cuenta con una unidad bien establecida e incluso con un presupuesto formal para operar. Sin embargo, se enfrentará a un reto considerable durante 2018: fomentar la idea de que el proyecto del NAICM está seguro e infundir confianza en la sociedad. Debido a las elecciones de 2018 y al cambio de administración al final de ese año, algunos analistas cuestionan la continuidad del proyecto y contemplan riesgos que pueden ponerlo en peligro. Hay razones para creer que el proyecto es sólido y que el costo de abandonarlo sería enorme, pero es necesario comunicarlas al público en general.

Avances logrados

La unidad de comunicaciones del GACM obtuvo un presupuesto de 23.5 millones de pesos para 2017, el primer año en que se le asignó uno. En estos momentos se están difundiendo dos anuncios de televisión y uno de radio como parte de la campaña del gobierno “Lo bueno cuenta y cuenta mucho”. En pantallas distribuidas en todo el aeropuerto actual también se presentan anuncios de un minuto de duración.

La estrategia de comunicación para el segundo semestre de 2017 consta de una campaña dividida en tres fases:

- La construcción de la obra de infraestructura más grande de México...es una realidad.
- La construcción de la obra de infraestructura más grande de México...nuestro orgullo en crecimiento.
- La construcción de la obra de infraestructura más grande de México...un año de grandes logros.

Conforme a las autorizaciones otorgadas por la Dirección General de Normatividad de Comunicación de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la primera fase de la campaña iniciará el 10 de noviembre de 2017 con publicaciones en 25 diarios de circulación nacional, regional y local, y el 13 de noviembre de 2017 con spots en radio y televisión. La campaña también se desplegará en espectaculares y sistemas de transporte público masivo como autobuses de pasajeros, Metrobús y metro, en distintas rutas y vialidades de

la Zona Metropolitana del Valle de México. El objetivo es consolidar el posicionamiento de la construcción del NAICM en la opinión pública.

Además, en la estrategia digital del GACM se incluyen actividades en cuatro canales de redes sociales (RRSS): Facebook, Twitter, Instagram y YouTube. El crecimiento de la actividad en las redes sociales ha sido más que satisfactorio.

- Facebook: 34 760 seguidores hasta el 30 de octubre de 2017 (véase en el Cuadro 4.2 la evolución del número de seguidores).
- Twitter: 8 893 seguidores hasta el 30 de octubre de 2017. Solo en ese mes se agregaron 593 seguidores a la cuenta del NAICM.
- Instagram: 1 079 seguidores con 28 314 interacciones (Me gusta + comentarios).
- YouTube: 2 843 suscriptores al canal del NAICM y 423 437 visualizaciones de video (véase en el Cuadro 4.2 la evolución del número de seguidores).

Cuadro 4.2. Evolución del número de seguidores en Facebook y YouTube

	Noviembre 2016	30 octubre 2017	% de crecimiento
Facebook	2 285	34 760	1 421%
• Vistas	200 000	7 773 149	3 787%
YouTube	920	2 843	209%
• Vistas	N.A.	423 437	
Twitter	N.A.	8 893	
• Vistas	N.A.	3 022 832	
Instagram	N.A.	1 079	
• Interacciones	N.A.	28 314	

Nota: No se dieron a conocer datos sobre los seguidores de Twitter ni de Instagram en el informe de avances de noviembre de 2016. Por tanto, la información para ese mes no está disponible (N.A.).

Fuente: Información facilitada por el GACM.

Durante 2017, los internautas fueron impactados en sus redes sociales 4 513 544 987 veces. El número de usuarios alcanzados en RRSS al día equivale a la población de la Ciudad de México, Guadalajara, Puebla y Tijuana juntas (más de 14 millones de usuarios diarios).

Según un informe de Google Analytics, la página www.aeropuerto.gob.mx registró un total de 496 122 visitas entre enero y octubre de 2017, de las cuales 55 303 fueron de visitantes recurrentes y 155 470 de nuevos visitantes. Las ubicaciones más frecuentes de los visitantes fueron las siguientes:

- México: 87.39%.
- Estados Unidos: 5.07%.
- España: 1.08%.
- Colombia: 0.8%.
- Canadá: 0.5%.

El 50% de las visitas al sitio se registró desde celulares, 46.4% desde computadoras y 3.4% desde tabletas. Al segmentar por edad, resulta evidente que los medios de comunicación electrónica utilizados por el NAICM ejercen mayor impacto sobre audiencias jóvenes (véase el Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. Visitantes a la página de Internet del NAICM por rango de edad

Edad	Sesiones	Usuarios nuevos
25-34	59 874	45 096
35-44	26 931	19 570
18-24	20 729	15 804
45-54	10 190	7 005
55-64	7 590	4 973
65+	3 063	1 913
TOTAL	128 377	94 361

Fuente: Información facilitada por el GACM.

Entre enero y octubre de 2017 se habían publicado 28 comunicados de prensa. Si se toma en cuenta que entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2016 se emitieron 27 boletines de prensa, obviamente el número se mantuvo casi constante.

Otra iniciativa importante de comunicación desde julio de 2017 es la publicación semanal de un artículo de opinión escrito por el Director General del GACM en el periódico *El Economista*. Esto contribuye a la difusión de las características constructivas, técnicas, financieras y estratégicas del NAICM.

Los recorridos por el lugar de construcción del NAICM para representantes de medios de comunicación y las entrevistas que se materializan en artículos en medios impresos, masivos y electrónicos, también son parte importante de la estrategia de comunicaciones del GACM. De enero a julio de 2017, algunos medios difusores fueron La Silla Rota, Eje Central, Grupo Expansión, Reforma, En Concreto, Milenio TV, Uno TV, Televisa, PCTV, The Washington Post, Bloomberg y diversos editorialistas. En general, 173 grupos con un total de 4 964 personas hicieron el recorrido por el lugar de construcción, entre ellos líderes empresariales (por ejemplo, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, CMIC), inversionistas, líderes de la sociedad civil y de opinión, legisladores, autoridades locales, estatales y federales, estudiantes, delegaciones y organizaciones internacionales. Más aún, el GACM preparó materiales didácticos adecuados para niños de 10 a 12 años para llevar *El NAICM a tu escuela* durante 2018.

Aspectos mejorables

Hasta ahora la estrategia de comunicaciones se ha centrado en dar a conocer el proyecto del NAICM entre el público en general y entre audiencias seleccionadas en particular. Por ejemplo, es importante que los habitantes de los municipios que rodean el lugar de construcción sepan que el proyecto ya está en construcción, los beneficios que traerá consigo y las medidas que se han tomado para mitigar las externalidades negativas.

Ahora es momento de profundizar más, en particular entre los actores directamente relacionados con el proyecto, como la comunidad empresarial, inversionistas y usuarios del aeropuerto, para asegurarles que este ha llegado a tal punto que abandonarlo implicaría un costo enorme. Se dispone de recursos financieros suficientes para sostenerlo hasta 2019 y cuando se tome la decisión de garantizar el financiamiento más allá de ese momento, esta deberá comunicarse a todas las comunidades mencionadas para crear confianza en la sostenibilidad del proyecto a largo plazo.

La estrategia también debe comunicar ampliamente los principales logros en la gestión del proyecto, como la adopción del Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas,

las medidas tomadas para salvaguardar la integridad de los procedimientos de contratación y mitigar el deterioro ambiental, las campañas de ética y la capacitación impartida al personal del GACM, así como los avances en los paquetes de construcción. Dado que hay un alto grado de escepticismo hacia las acciones del gobierno, comunicar los logros es decisivo para equilibrar la opinión pública sobre el proyecto. Por ejemplo, se podrían comunicar más insistentemente los beneficios sociales y el desarrollo económico generado a través del empleo y la capacitación para el trabajo. La página de Internet del GACM es un elemento clave para comunicar los logros, de ahí la importancia de llevar a cabo esfuerzos permanentes por mejorarla y hacerla más amigable para el usuario (véase en el Capítulo 3 las recomendaciones específicas para mejorarla).

En otras palabras, es importante garantizar la sostenibilidad y la integridad del proyecto del NAICM, y en el mismo grado lo es que el público conozca y crea en los atributos de lo que será “la nueva puerta de entrada a México”. Además, la estrategia de comunicación podría transmitir de mejor manera la complejidad que ha implicado llevar a cabo el proyecto (desde el intento fallido por construirlo a principios de la década de 2000) y los beneficios que traerá incluso para quienes no utilizarán directamente las instalaciones aeroportuarias (es decir, en términos de comercio, turismo y competitividad, entre otros). Emprender esta labor ayudaría a que los mexicanos asuman el proyecto como suyo.

Resumen de las propuestas de acción para la implementación de las recomendaciones

- El GACM podría avanzar en sus esfuerzos por la transparencia asegurando claridad en el tipo de informaciones disponibles, desarrollando herramientas para proporcionar información en tiempo real sobre los avances de las obras y mostrando el avance físico y financiero de la obra en su conjunto en un formato amigable.
 - El GACM podría desarrollar herramientas para proporcionar al público información en tiempo real sobre el avance físico y financiero de los contratos.
 - Con el fin de evaluar qué tan fácil es encontrar una información específica, el GACM podría realizar pruebas con diferentes públicos (por ejemplo, estudiantes, proveedores, investigadores y periodistas, entre otros) para conocer cuánto tardan en encontrarla y, en su caso, ponderar opciones para simplificar la búsqueda.
- Apoyándose en los logros de la estrategia de comunicación, el GACM debería promover la continuidad del proyecto NAICM, informar acerca de buenas prácticas adoptadas y beneficios para la sociedad, fomentando la confianza social en el proyecto.
 - El GACM debe aprovechar su estrategia de comunicación para promover la continuidad del proyecto NAICM, informar sobre buenas prácticas adoptadas y sobre los beneficios para los mexicanos (aún para quienes no serán usuarios directos del aeropuerto), mejorando la confianza en el proyecto.

Bibliografía

Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, <https://www.aeropuerto.gob.mx>.
Contrataciones Abiertas, Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México,
<https://datos.gob.mx/nuevoaeropuerto/>.

Segundo Informe de Avances sobre el Desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México

ADAPTANDO PRÁCTICAS PARA ATENDER RETOS EMERGENTES

