



Tercer informe de avances sobre el desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de México

LOGROS Y LECCIONES APRENDIDAS



Tercer informe de avances sobre el desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de México

LOGROS Y LECCIONES APRENDIDAS

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

Abreviaturas y acrónimos	7
Resumen ejecutivo	11
Seguimiento de los informes de la OCDE y contexto actual	19
Antecedentes	19
Contexto actual	21
Capítulo 1. Lecciones aprendidas al apoyar el desarrollo del NAIM	23
1.1. La gobernanza de los grandes proyectos de infraestructura	23
1.2. Estrategias de contratación pública	27
1.3. Integridad y transparencia	30
Capítulo 2. El valor agregado y los principales logros de la cooperación entre el GACM y la OCDE	35
2.1. Gobierno corporativo	35
2.2. Consulta pública y participación de los interesados	38
2.3. Licitaciones públicas	42
2.4. Investigación de mercado	44
2.5. Gestión de contratos	47
2.6. Contrataciones abiertas	49
2.7. Gestión de riesgos y control interno	53
2.8. Ética y gestión de conflictos de intereses	54
2.9. Comunicaciones	58
Capítulo 3. Aplicación de las recomendaciones del segundo informe de avances de la OCDE	65
3.1. Fortalecer la gobernanza del proyecto para promover una ejecución eficaz	65
3.2. Adaptar el marco de contratación pública a fin de mitigar los riesgos para la ejecución eficaz del NAIM	85
3.3. Integridad y transparencia	107
3.4. Comunicaciones eficaces para fortalecer el apoyo social al NAIM	139
Anexo A. Hoja de ruta para la reforma del gobierno corporativo del GACM	147
A.1. Antecedentes y contexto	151
A.2. Evaluación del marco de gobierno corporativo del GACM	153
A.3. Evaluación y recomendaciones	176

Cuadros

Cuadro 0.1.	Grupos de trabajo y recomendaciones correspondientes del segundo informe de avances	20
Cuadro 2.1.	Evolución en el tiempo de la competencia en las licitaciones para obras de construcción	44
Cuadro 2.2.	Evolución de los análisis de mercado en el GACM	46
Cuadro 2.3.	Seguidores en redes sociales	59
Cuadro 3.1.	Evolución de la estructura institucional del GACM	67
Cuadro 3.2.	Puestos adicionales propuestos por el GACM después del análisis de brechas	67
Cuadro 3.3.	Reuniones con grupos de interés	73
Cuadro 3.4.	Muestra de la matriz para alinear las intervenciones con el Plan Maestro Social	79
Cuadro 3.5.	Indicadores de competencia propuestos por SFP para uso del GACM	92
Cuadro 3.6.	Participación de los interesados en un ciclo de contratación habitual	99
Cuadro 3.7.	Identificación de los proveedores en el NAIM	101
Cuadro 3.8.	Plan de Acción para la aplicación del Protocolo del GACM para la prevención de situaciones de conflicto de intereses	110
Cuadro 3.9.	Ejemplos de medidas individualizadas de protección que el GACM puede conceder	114
Cuadro 3.10.	Actividades de capacitación realizadas por el GACM en 2017 y 2018	118
Cuadro 3.11.	Composición del CEPCI	118
Cuadro 3.12.	Resoluciones del INAI a recursos de revisión (hasta septiembre de 2018)	130
Cuadro 3.13.	Crecimiento de seguidores en redes sociales	141
Cuadro A A.1.	Comités del GACM	167
Cuadro A A.2.	Configuración del Consejo en empresas aeroportuarias seleccionadas	170

Gráficas

Gráfica 1.1.	¿En qué etapa del proceso se realiza la consulta?	27
Gráfica 1.2.	Proceso de construcción de capacidades para la transparencia en el GACM	31
Gráfica 2.1.	Evolución del Consejo de Administración del GACM	37
Gráfica 2.2.	Número de solicitudes de acceso a la información recibidas por el GACM, 2014-2018	51
Gráfica 3.1.	Proceso para el pago de las estimaciones de obra, SEDP/SIGA	68
Gráfica 3.2.	Campos y documentos del SIGDA	70
Gráfica 3.3.	Financiamiento del proyecto del NAIM	82
Gráfica 3.4.	¿Qué criterios determinan si un proyecto pasa a la lista de objetivos prioritarios?	85

Gráfica 3.5. Competencia durante las etapas de evaluación en los paquetes relacionados con obras sencillas	91
Gráfica 3.6. Competencia durante las etapas de evaluación en los paquetes relacionados con obras complejas	92
Gráfica 3.7. Los retrasos de las licitaciones afectan el ritmo de la construcción	94
Gráfica 3.8. Número de artículos incluidos en la base de datos de precios del GACM	96
Gráfica 3.9. Evolución de las desviaciones en relación con la etapa de terminación	98
Gráfica 3.10. Elaboración de estrategias de gestión de contratos	100
Gráfica 3.11. Segmentación de los proveedores	103
Gráfica 3.12. Elaboración de un plan de acción mediante la estrategia de gestión del cambio	109
Gráfica 3.13. Ejemplo de un mapa de riesgos del GACM con componentes de gravedad y urgencia	125
Gráfica 3.14. Indicador global de avance físico del proyecto	132
Gráfica 3.15. Interfaz del plano interactivo	134

Recuadros

Recuadro 2.1. Resultados del diálogo social	39
Recuadro 3.1. Comisión Intersecretarial de Zonas Económicas Especiales	80
Recuadro 3.2. Desplegar todo el potencial económico de un aeropuerto: casos prácticos del Reino Unido	87
Recuadro A A.1. Función del Consejo en Daa plc	156
Recuadro A A.2. Comité de nominaciones en <i>Aéroports de Paris</i>	159
Recuadro A A.3. Composición e independencia del Consejo en Avinor AS	162
Recuadro A A.4. Política de propiedad de Noruega	165
Recuadro A A.5. Evaluación del Consejo de Administración en <i>Aéroports de Paris</i>	169

Abreviaturas y acrónimos

ADP	Aeropuertos de París
AGM	Asamblea General Anual de Accionistas
AICM	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
AMACARGA	Asociación Mexicana de Agentes de Carga
ANAFAC	Asociación Nacional de Almacenes Fiscalizados
APF	Administración Pública Federal
ASA	Aeropuertos y Servicios Auxiliares
ASF	Auditoría Superior de la Federación
Banobras	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BIM	Modelado de Información de Construcción
CANAERO	Cámara Nacional de Aerotransporte
CCM	Catálogo de Conceptos Maestro
CEDN	Coordinación de Estrategia Digital Nacional
CEPCI	Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CICOB	Centro de Integración, Capacitación y Operación del BIM
CMIC	Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción
COCODI	Comité de Control y Desempeño Institucional
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
DGAC	Dirección General de Aeronáutica Civil
DIANA	Diálogo por la Información Abierta del Nuevo Aeropuerto
EDCA	Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas
EP	Empresas públicas
EPE	Empresas Productivas del Estado
Fibra E	Fideicomiso de Inversión en Infraestructura y Energía en México
FIDIC	Federación Internacional de Ingenieros Consultores
FODA	Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas
GACM	Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México S.A. de C.V.

GIACC	Centro Global de Anticorrupción en Infraestructura
IATA	Asociación Internacional de Transporte Aéreo
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMJUVE	Instituto Mexicano de la Juventud
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LFEP	Ley Federal de las Entidades Paraestatales
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFTAIP	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LGSM	Ley General de Sociedades Mercantiles
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
MAAGMOPSRM	Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obra Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
MPIE	Modelo de Programa de Integridad Empresarial
NAFIN	Nacional Financiera
NAIM	Nuevo Aeropuerto Internacional de México
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCP	Alianza para las Contrataciones Abiertas
OIC	Órgano Interno de Control
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PGPI-RISK	Plataforma para la Gestión de Riesgos
PMS	Plan Maestro Social
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRS	Programa de Responsabilidad Social
PTCI	Programa de Trabajo de Control Interno
RAN	Registro Agrario Nacional
ROPSRM	Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
SACM	Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SCII	Sistema de Control Interno Institucional
SCOP	Sistema de Control de Obra y Proyectos
SCSRP	Subdirección de Comunicación Social y Relaciones Públicas
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDP	Sistema para la Elaboración de Documentos de Pago
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENEAM	Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano
SENER	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIGA	Sistema Institucional de Grupo Aeroportuario
SIGDA	Solución Integral de Gestión Documental y Archivo
SIPOT	Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SSA	Secretaría de Salud
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TUA	Tarifa de uso de aeropuerto
UEIPPCI	Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Interés

Resumen ejecutivo

Este documento informa sobre los avances logrados por el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) y otras entidades del Gobierno de México en relación con las 17 recomendaciones de alto impacto hechas por la OCDE en su *Segundo informe de avances sobre el desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México: Adaptando prácticas para atender retos emergentes*, de enero de 2018. También expone los resultados de la cooperación entre la OCDE y el GACM a la luz de los retos afrontados por el proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM) durante el periodo 2015-2018, así como las buenas prácticas y las innovaciones adoptadas para la gestión del proyecto.

Estos informes se presentan en el contexto de la colaboración multianual entre la OCDE y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) de México para promover la integridad, la transparencia y las buenas prácticas de contratación pública, y mejorar la comunicación del proyecto del NAIM.

En efecto, la cooperación ha llevado a aprender lecciones sobre la ejecución de megaproyectos de infraestructura. En primer lugar, el NAIM ilustra la importancia de la gobernanza de la infraestructura y de asegurar que las capacidades estén a la altura de la complejidad del proyecto. Las estructuras de gobernanza evolucionan conforme los megaproyectos de infraestructura pasan de la planeación a la contratación, de la contratación a la construcción y de la construcción a la gestión de contratos. Las instituciones a cargo deben evaluar las capacidades continuamente para asegurarse de que sean adecuadas en cada etapa. En segundo lugar, el NAIM ha demostrado el valor de la gestión de riesgos. Un megaproyecto de infraestructura está sujeto a diferentes tipos de riesgos, incluyendo los operativos, los políticos, los de integridad y los de contratación. Las instituciones que gestionan infraestructura deben anticipar estos riesgos, puesto que seguramente algunos se materializarán y los proyectos deben estar preparados para proactivamente gestionar oportunidades y mitigar riesgos, según sea necesario. De la misma forma, de acuerdo con la experiencia internacional, la evolución del NAIM hace evidentes las dificultades para alinear intereses, informar y crear confianza en torno a megaproyectos de infraestructura. Por lo anterior, es importante consultar e involucrar a las partes interesadas desde las etapas tempranas de los proyectos para allegarse de información, identificar y mitigar riesgos, así como promover la transparencia como herramienta para informar al público sobre sus

principales características (por ejemplo, los esquemas de financiamiento y los planes de contratación) y sus avances.

La cooperación incidió en el proyecto mediante la adopción de innovaciones y buenas prácticas que colocan al GACM a la vanguardia de la administración pública de México. Por ejemplo, los consejos de administración de las empresas públicas (EP) mexicanas suelen estar integrados exclusivamente por servidores públicos. Conforme a la recomendación de la OCDE, el GACM incorporó cuatro consejeros independientes, que se incrementarán a seis con la participación de dos consejeros adicionales que representan los intereses de los certificados del Fideicomiso de Inversión en Infraestructura y Energía en México (Fibra E), para convertir el Consejo de Administración en un órgano deliberativo y aportarle una pericia valiosa, lo que representa un ejemplo para otras EP. A pesar del alto número de contratos asignados mediante adjudicación directa, 88.3% del valor de las contrataciones realizadas para la construcción del NAIM se adjudicó mediante licitaciones competitivas. En contraste, el valor de las contrataciones de la administración pública mexicana adjudicado mediante licitación pública representó 54% del total durante el periodo de enero a agosto de 2018 (72% para obras públicas y servicios relacionados).¹

Asimismo, el GACM es la punta de lanza de la aplicación del Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA) entre las instituciones mexicanas. Los 461 contratos que hasta septiembre de 2018 constituían el proyecto del NAIM están publicados conforme a este estándar. Como se mencionó anteriormente, este nivel de transparencia busca crear confianza en el proyecto y ha ayudado a organizaciones de la sociedad civil, como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y México Evalúa, a llevar a cabo análisis sobre el desempeño del proyecto, facilitando el control social y, en consecuencia, creando un ambiente de ejecución en el que los funcionarios públicos reconocen que el proyecto está sujeto a un alto nivel de escrutinio. Adicionalmente, en el contexto de la administración pública de México, se pusieron a prueba innovaciones para integrar de mejor manera consideraciones sobre integridad y anti-corrupción en los procesos institucionales del GACM, incluyendo el establecimiento de una Unidad de Ética como ventanilla única para todos los temas relacionados con la integridad (por ejemplo, gestión de conflictos de intereses y ética pública), la elaboración de una estrategia adaptada para la gestión de riesgos de corrupción y protocolos para la protección de denunciantes.

El proyecto entró ya en la etapa de construcción intensiva y, al 31 de agosto de 2018, su avance general era de 31.9%, de acuerdo con el indicador desarrollado por GACM y el gerente de proyecto (Parsons).² Este nivel de avance es ilustrativo de retos operativos específicos, por ejemplo, los relativos a la gestión de contratos y a la coordinación del gobierno completo. De hecho, conforme las obras del aeropuerto maduran, otros proyectos estrechamente vinculados deben avanzar en concordancia, tales como los caminos de acceso terrestre y la ciudad aeropuerto (el complejo alrededor del aeropuerto que proporcionará servicios básicos para los viajeros, como hoteles, restaurantes y tiendas comerciales).

El proyecto NAIM está en mitad de un periodo crítico porque la nueva administración que el 1 de diciembre de 2018 asumirá el gobierno de México ha señalado sus desventajas y riesgos. Las alternativas varían desde mantener la situación actual o cambiar el modo de ejecución (por ejemplo, concesionar la construcción de la obra de infraestructura) hasta cancelar el proyecto y construir un aeropuerto alternativo en lo que hoy es un campo militar. La decisión ha incidido en la gobernanza del proyecto, ya que GACM tenía 27 licitaciones en su programa para el 2018. Trece de ellas se licitaron y adjudicaron durante el primer semestre y se suspendieron las 14 restantes previstas para el segundo semestre hasta tener una definición. Es muy probable que lo anterior tenga repercusiones en cascada, afectando tiempos y costos del proyecto.

Mientras se toma la decisión y la nueva administración entra en funciones, el gobierno actual declaró que los contratos adjudicados siguen vigentes, y la obra, en construcción. Es necesaria una decisión oportuna para evitar retrasos adicionales en la ejecución del proyecto. Una decisión tardía podría impactar significativamente el calendario de obras críticas, como el edificio terminal, lo que a su vez generaría un “efecto cascada” en otras obras que dependen de los avances de la terminal. De hecho, la OCDE ya había advertido sobre la interdependencia de las diferentes obras y los riesgos que implica para el presupuesto.

En el contexto de la transición gubernamental, durante 2018 el GACM logró avances en muchas de las recomendaciones de la OCDE, como las siguientes:

- *Gobernanza:* el GACM formó un grupo de trabajo llamado Diálogo por la Información Abierta del Nuevo Aeropuerto (DIANA) para promover la participación de los actores interesados en sus políticas de transparencia. Durante el segundo semestre de 2018, el grupo proporcionará retroalimentación al GACM para la mejora de sus prácticas de transparencia y para hacer la información más accesible. Además, GACM aseguró financiamiento adicional para mantener el ritmo de las obras hasta el primer semestre de 2020, lo que representa aproximadamente 75% de la inversión total requerida, al tiempo que ofrece alternativas para evitar todo uso del presupuesto público si la nueva administración opta por fuentes alternativas de financiamiento.
- *Contratación pública:* entre 2017 y 2018 hubo mejoras en la evolución de la competencia en las licitaciones en sus diferentes etapas de evaluación: 80% de las propuestas recibidas en las licitaciones de los dos últimos años y calificadas después de la revisión administrativa recibieron el puntaje necesario en la evaluación técnica para ser evaluadas también en términos económicos. Esto representa un incremento importante con respecto a las licitaciones emitidas en 2015 y 2016, donde poco menos de 50% de los licitantes aprobados en las revisiones administrativas fue evaluado en las diferentes etapas. De la misma manera, durante 2018, la unidad responsable de las investigaciones de mercado desarrolló un manual detallando los

varios pasos a seguir para realizar estos análisis. El manual específicamente señala que, más allá de los elementos financieros, las investigaciones de mercado deben incluir una evaluación de las capacidades técnicas de los potenciales licitantes. Esto es importante dado que las empresas y consorcios que compiten suelen repetirse en diversas licitaciones, además de que la suspensión de las licitaciones creará tensiones adicionales en los mercados cuando estas reinicien.

- *Integridad y transparencia:* GACM realizó avances importantes con respecto al fortalecimiento de su sistema de integridad, en particular con la implementación de una estrategia integral de gestión de riesgos que específicamente mitiga riesgos de corrupción y con el empoderamiento de su Órgano Interno de Control (OIC) para colaborar transversalmente con las áreas de contrataciones y ética y asumir un papel de prevención, además de sus actividades tradicionales de control. El GACM buscó incrementar la confianza pública en la gobernanza de la construcción del NAIM con la implementación del EDCA y el diseño de un indicador global para seguir el avance físico de la construcción general del proyecto. Esto había sido una demanda reiterada de la sociedad civil.
- *Comunicaciones:* la estrategia de comunicación creó dos campañas para destacar los beneficios del NAIM y promover su continuidad frente a la crítica y las campañas políticas.

Pese a estos avances, hay que atender los nuevos riesgos y las restantes posibilidades de mejora para fortalecer la ejecución y recuperar los retrasos. De hecho, aunque estaba previsto entregar la obra de infraestructura a más tardar en octubre de 2020, Parsons y GACM, de acuerdo con la actualización del Plan Maestro del NAIM que por el incremento de pasajeros requirió un aumento en sus alcances y dimensiones, calculan que podrá concluir la obra a finales de 2021 y entrar en operación a mediados de 2022. Por otra parte, la próxima administración cree que no estará a punto antes del último trimestre de 2023. La OCDE ya había advertido de un calendario de ejecución muy ambicioso y este reporte sugiere algunas medidas de mitigación de los riesgos, tales como el fortalecer la coordinación de las actividades de contratación de las distintas dependencias (GACM, SCT, CONAGUA) y pasar del cumplimiento contractual a la gestión del desempeño de los contratistas.

En primer lugar, en relación con la gobernanza, el GACM aún tiene que reformar su gobierno corporativo para acercarse a las mejores prácticas de la OCDE. Para empezar, en concordancia con las *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, el gobierno de México debe elaborar una política clara de propiedad y permitir mayor autonomía administrativa al GACM. Asimismo, el proceso de nominación y selección de miembros del Consejo de Administración debe ser más transparente y basado en el mérito. La coordinación del gobierno completo, aunque ha mejorado, aún requiere un mecanismo formal para facilitar y sostener la congruencia de las intervenciones gubernamentales en la zona de impacto del NAIM.

En segundo lugar, en lo relativo a la contratación pública, la suspensión de los procesos de licitación hasta que la consulta pública y las técnicas sean realizadas, destaca la importancia de una mejor coordinación en la ejecución de las obras de construcción restantes, incluyendo las del aeropuerto en sí mismo y las periféricas (por ejemplo, los caminos de acceso terrestre). Además, el GACM necesita continuar evolucionando del cumplimiento a la gestión de las relaciones con contratistas con una visión integral de ejecución contractual. Actualmente, tres unidades diferentes en el GACM tienen responsabilidades críticas similares en relación con la gestión de contratos, pero deberían coordinarse mejor y estandarizar sus procesos, ya que las inconsistencias podrían crear incentivos negativos para el desempeño de los contratistas.

En tercer lugar, en lo que toca a la integridad, GACM podría continuar fortaleciendo sus iniciativas para integrar y supervisar efectivamente la implementación de políticas de integridad para maximizar su impacto, por ejemplo, asegurando una mejor coordinación entre la Unidad de Ética y otros actores de las políticas de integridad y definir un uso óptimo de la información generada en la gestión de riesgos del GACM. El GACM también podría construir sobre sus recientes iniciativas de transparencia y contrataciones abiertas mejorando su indicador para medir avance físico-financiero en relación con los tiempos y presupuestos proyectados y asegurando actualizaciones frecuentes a los datos disponibles en su sitio de Internet (incluso en tiempo real).

Por último, en lo que respecta a las comunicaciones, persisten los retos de crear confianza en el proyecto y fomentar que los mexicanos lo hagan propio, ya que algunos actores todavía no creen en sus beneficios o en las medidas tomadas para mitigar riesgos, como los ambientales.

La OCDE ha venido trabajando con la SCT y el GACM desde el 2015 para fortalecer la gobernanza del proyecto NAIM al transferir buenas prácticas para la gestión de infraestructura. El apoyo decidido de la SFP y la conformación de un Grupo de Trabajo SFP-GACM en enero de 2017 también resultó un factor crítico para lograr reformas en materia de integridad y contratación pública. La implementación de las recomendaciones de la OCDE ha mitigado algunos riesgos y ha ayudado al GACM a crear un ambiente mejorado de ejecución. Después de evaluar los avances en la ejecución del proyecto y ponderar los nuevos riesgos derivados de su evolución, la OCDE sugiere centrar los esfuerzos del gobierno, en particular los del GACM, en atender las siguientes recomendaciones:

- a. El GACM debe colaborar con ambas administraciones, la actual y la próxima, para garantizar una dotación de recursos y una organización adecuadas para las funciones clave de la etapa de construcción intensiva y anticiparse a sus necesidades futuras, incluidas la aprobación de los 132 puestos que se proponen crear y la transición a la etapa de operación. Asimismo, el GACM debe continuar sus esfuerzos para la interoperabilidad de los sistemas.

- b. El GACM debe facilitar primero la consolidación del grupo DIANA y sus trabajos iniciales, y luego ampliar el número de sus integrantes y de los temas que atiende. Además, el GACM debe mantener el diálogo con otros interesados que son importantes para las operaciones futuras del NAIM.
- c. El GACM, con el apoyo de las instituciones competentes (por ejemplo, la SCT, la SFP, la SHCP y la Oficina de la Presidencia), debe analizar la Hoja de ruta para la reforma de su gobierno corporativo (recomendaciones de corto y largo plazos) y elaborar un plan de implementación, considerando las implicaciones legales, políticas y operativas para lograr que la reforma suceda.
- d. El GACM debe considerar alternativas para la institucionalización del Grupo de Trabajo Intersecretarial, como una comisión intersecretarial. En este contexto, debe buscarse la participación del Gobierno de la Ciudad de México.
- e. La próxima administración debe tomar pronto una decisión sobre el modo de ejecución para el futuro del NAIM, a fin de evitar atrasos y costos adicionales que impactarían el calendario general y el presupuesto del proyecto. La estrategia de financiamiento tendrá que responder a esta decisión evaluando las alternativas para reducir aún más la proporción de recursos públicos, manteniendo la competitividad del NAIM.
- f. El Gobierno de México debe asegurar decisiones coordinadas en los procesos de contratación, de manera que el NAIM se ejecute integral y eficazmente. Por ejemplo, la SCT, con las diferentes dependencias involucradas en el proyecto, incluyendo el GACM, podría desarrollar una ruta crítica clara y vinculante para la construcción de las rutas de acceso terrestre. De igual manera, el GACM podría proporcionar una actualización general del calendario y la secuencia de las obras restantes de manera que los actores interesados tengan un claro entendimiento de los impactos sobre los procesos de contratación que gestionan o a los que contribuyen.
- g. El GACM debe continuar sus esfuerzos para maximizar la competencia en las licitaciones y simplificar sus procesos. En este sentido, el GACM podría ampliar el alcance de sus indicadores para recolectar información adicional que sea útil para ilustrar las futuras estrategias y analizar su desempeño. Por ejemplo, podría analizar otras dimensiones de su desempeño en contrataciones, por ejemplo, comparando el calendario planeado para la fase de licitación hasta el comienzo de los trabajos y el calendario real e identificando estrategias para reducir el número de aclaraciones requeridas durante los procesos licitatorios.
- h. Considerando la dotación disponible de recursos en el sector privado para las obras restantes a licitarse, el GACM debe dar seguimiento a sus esfuerzos para mejorar las actividades en la etapa de pre-licitación. Esto ayudaría a promover una competencia efectiva y desarrollar un mejor entendimiento de las capacidades

técnicas en el mercado, al usar sistemáticamente información técnica de las licitaciones previas e identificar empresas que probablemente no podrían satisfacer las necesidades de licitaciones similares en el futuro.

- i. La reingeniería de los procesos y estrategias para la gestión de contratos continuará siendo un elemento crítico para la ejecución exitosa del NAIM y, como tal, requiere de una atención especial. La actual estructura organizacional del GACM podría ser complementada por estrategias transversales y coordinadas para evolucionar del cumplimiento contractual a la gestión de contratistas. El GACM debe continuar sus esfuerzos de revisión de sus estrategias de gestión de contratos, construyendo sobre una segmentación estructurada de la base de suministro, de acuerdo con criterios basados en valor y objetivos. Adicionalmente, el GACM podría reexaminar el involucramiento de los supervisores subcontratados, considerando su papel crítico en una gestión de contratos eficiente.
- j. El GACM podría construir sobre sus recientes avances hacia una implementación efectiva del Protocolo para la gestión de conflictos de intereses proporcionando mayor orientación al personal sobre las implicaciones prácticas derivadas del protocolo y mejorando las medidas de mitigación de conflictos de intereses.
- k. El GACM podría continuar simplificando sus protocolos para el reporte de irregularidades y la protección de denunciantes, promover actividades continuas de sensibilización y capacitación y facilitar una aplicación congruente de los estándares relevantes en todas las denuncias, tanto internas como externas.
- l. El GACM podría continuar fortaleciendo la coordinación entre los actores de las políticas de integridad con el fin de diseñar una estrategia integral, respaldada por un plan de acción eficaz. El GACM podría también atribuirle a la Unidad de Ética la responsabilidad de ofrecer periódicamente actividades de capacitación para el personal y, bajo la supervisión de la Dirección Corporativa de Administración y el Consejo de Administración, llevar a cabo la planeación y coordinación general del programa.
- m. El GACM podría continuar sus esfuerzos para involucrar a las empresas y la sociedad civil en la promoción del Programa de Integridad Empresarial y la adopción del Manifiesto de Integridad por más empresas.
- n. El GACM podría tomar medidas adicionales para evaluar y controlar en forma sistemática los riesgos de corrupción en todas las fases del ciclo de contrataciones, asegurando un uso coordinado de las bases de datos existentes (SCOP, SIGA y SEDP) y una mejor recolección de datos. En particular, el GACM podría mejorar la recolección de datos estructurados, especialmente en lo que toca a gestión de contratos, para respaldar las evaluaciones de riesgo y la toma de decisiones

gerenciales. El GACM también podría continuar la sensibilización sobre la importancia de una gestión de riesgos eficaz para lograr objetivos comunes.

- o. Construyendo sobre sus importantes esfuerzos para mejorar la transparencia de la construcción del NAIM, el GACM podría continuar trabajando en simplificar el acceso y facilitar el entendimiento de los datos sobre contrataciones y avances.
- p. Las futuras campañas de comunicación deben proporcionar una diversidad de contenidos y mensajes según los principales temas de interés y las mayores preocupaciones del público.

Notas

- ¹ Información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública (SFP) para procedimientos registrados en el sistema de compras electrónicas de México CompraNet.
- ² El método usado para este cálculo se describe en http://www.aeropuerto.gob.mx/avance_global.php.

Seguimiento de los informes de la OCDE y contexto actual

Antecedentes

En enero de 2015 la OCDE y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) de México alcanzaron un acuerdo para promover la integridad, la transparencia y las buenas prácticas de contratación pública en la concepción y la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM). Una contribución clave de la OCDE en este contexto fue un estudio de cuatro elementos centrales de esta infraestructura aeroportuaria: 1) la gobernanza del proyecto, 2) el esquema de contratación pública, 3) las medidas de integridad y transparencia para proteger el proyecto contra la corrupción, y 4) 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 El estudio hizo 100 recomendaciones al Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM), la empresa de participación estatal mayoritaria encargada de la construcción del NAIM, así como a las secretarías y otras entidades que tienen responsabilidades legales en 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 Este informe hizo un inventario de los avances en la gestión del proyecto, evaluando el progreso en la aplicación de las buenas prácticas recomendadas y su idoneidad para el marco legal de México, e identificando las restantes posibilidades de mejora. A la luz de esta evaluación, el informe sugería centrar los recursos y esfuerzos en 16 recomendaciones de alto impacto correspondientes a los cuatro elementos centrales tratados en el estudio de noviembre de 2015.

En enero de 2017 la SFP se sumó decididamente a la cooperación y se conformó un Grupo de Trabajo GACM-SFP para la atención de las recomendaciones. Un año después, en enero de 2018, la OCDE publicó el *Segundo informe de avances sobre el desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México: Adaptando prácticas para atender retos emergentes*.³ Este documento analizó los avances en relación con las 16 recomendaciones de alto impacto del primer informe. Además, hizo 17 recomendaciones para adaptar las prácticas al carácter cambiante del proyecto y los nuevos retos derivados de la etapa de construcción intensiva. De estas 17 recomendaciones, 13 iban dirigidas

al GACM y las cuatro restantes exigen el liderazgo y la coordinación de otras entidades públicas y secretarías.

El objetivo de este tercer informe de avances es doble: i) considerar y promover la continuidad de los logros de la cooperación entre la OCDE, el GACM y la SCT en vista de los retos que el proyecto enfrentó en el periodo 2015-2018 y las buenas prácticas e innovaciones adoptadas en la gestión del proyecto del NAIM, y ii) hacer el balance del progreso logrado por el GACM y otras entidades en relación con las 17 recomendaciones hechas en el segundo informe de avances, reconocer los logros, y destacar las principales posibilidades de mejora que aún deben atenderse y el camino que falta recorrer para hacer frente a los retos que persisten en el proyecto y que pueden poner en riesgo su terminación exitosa a tiempo, con la calidad requerida y sin exceder el presupuesto.

Las 17 recomendaciones se agruparon en seis ejes temáticos, por cada una de los cuales se designaron enlaces por parte de GACM y SFP encargado de tomar acciones para atenderlos. Los grupos de trabajo se beneficiaron con la participación de funcionarios no solo del GACM y la OCDE, sino de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Los grupos de trabajo y las recomendaciones correspondientes se organizaron como se indica en el siguiente cuadro para hacer más eficaz su atención:

Cuadro 0.1. Grupos de trabajo y recomendaciones correspondientes del segundo informe de avances

Grupos de trabajo	Recomendación núm.	Capítulos de este informe
Reingeniería del GACM	1, 2	3.1
Gestión de contratos	5, 6	3.2
Contratación pública	3, 4	3.2
Transparencia	12	3.3
Integridad	7, 8, 9, 10, 11	3.3
Comunicaciones	13	3.4
Recomendaciones para otras entidades y secretarías	14, 15, 16, 17	3.1, 3.2

Fuente: Elaborado por el Secretariado de la OCDE.

El papel de la OCDE es acompañar el proceso de aplicación de las recomendaciones proponiendo buenas prácticas internacionales, manteniendo el proceso de reforma en la agenda del GACM y el gobierno de México, y contribuyendo al desarrollo de las capacidades del personal del GACM. En el periodo de enero a agosto de 2018 la OCDE organizó y dirigió cuatro talleres a fin de elaborar un plan de aplicación del Protocolo del GACM para identificar y gestionar conflictos de intereses (14 a 16 de marzo), estrategias de gestión de contratos (3 y 4 de abril), protección de los denunciantes (15 a 17 de mayo)

y gestión de riesgos de corrupción (6 y 7 de junio). Todos estos talleres se beneficiaron con ideas de personal de la OCDE y eminentes expertos de países miembros de la organización, así como de instituciones nacionales con pericia en la materia. Además, la OCDE prestó asesoría específica sobre varios temas, como la administración y funciones de la Unidad de Ética, los riesgos para la integridad y el gobierno corporativo de las empresas públicas.

Contexto actual

México celebró elecciones presidenciales el 1 de julio de 2018. Durante las campañas (abril a junio), el NAIM fue un importante tema de debate, en el que algunas voces arguyeron en su favor y destacaron sus beneficios, mientras que otras plantearon los riesgos y desventajas de la obra de infraestructura. En vista de este debate, la próxima administración, que entrará en funciones el 1 de diciembre, propuso tres alternativas:

- Mantener la situación actual y el modo de ejecución del proyecto, con base principalmente en la contratación pública.
- Cancelar el proyecto del NAIM y construir dos pistas en el aeropuerto militar de Santa Lucía, Estado de México, para dotar de capacidad adicional al actual Aeropuerto de la Ciudad de México.
- Concesionar la construcción (y la operación) del NAIM.

El 17 de agosto el equipo propuesto por el presidente electo para la SCT presentó un análisis técnico de las alternativas. El documento considera las ventajas y desventajas del NAIM y la opción de Santa Lucía, con el apoyo de varios estudios técnicos. Este análisis se dio a conocer a asociaciones profesionales de ingenieros para obtener sus opiniones antes de septiembre. Después se llevará a cabo una consulta pública para saber la opinión del público. Con base en estas aportaciones, la próxima administración decidirá por cuál alternativa optará.

La decisión se espera para el segundo semestre de 2018 tras la consulta pública anunciada por el equipo de transición a finales de octubre y afectará considerablemente la gobernanza del proyecto. De hecho, GACM tenía 27 licitaciones en su programa para el 2018. Trece de ellas se licitaron y adjudicaron durante el primer semestre y se suspendieron las 14 restantes previstas para el segundo semestre hasta tener una definición. Es muy probable que lo anterior tenga repercusiones en cascada, afectando tiempos y costos de proyecto.

En suma, hoy por hoy el NAIM encabeza la agenda pública y está sometido a estudio para decidir su futuro. Los grupos de interés se han movilizad o en favor y en contra de esta obra de infraestructura y es probable que sigan activos, por lo menos, hasta que se realice la consulta pública.

Notas

- ¹ La versión del estudio en español está en <http://www.oecd.org/mexico/desarrollo-efectivo-de-megaproyectos-de-infraestructura-9789264249349-es.htm> y en <http://www.aeropuerto.gob.mx/informeOCDE.php>, y en inglés <http://www.oecd.org/gov/effective-delivery-of-large-infrastructure-projects-9789264248335-en.htm>.
- ² Las versiones en español y en inglés del estudio se encuentran en <http://www.oecd.org/gov/ethics/primer-informe-avances-desarrollo-nuevo-aeropuerto-mexico.htm> y en <http://www.aeropuerto.gob.mx/informeOCDE.php>.
- ³ Las versiones en español y en inglés del estudio se encuentran en <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/segundo-informe-avances-desarrollo-aeropuerto-internacional-mexico.htm> y en <http://www.aeropuerto.gob.mx/informeOCDE.php>.

Capítulo 1

Lecciones aprendidas al apoyar el desarrollo del NAIM

1.1. La gobernanza de los grandes proyectos de infraestructura

Garantizar que las capacidades coinciden con la complejidad de los megaproyectos de infraestructura es decisivo para promover su ejecución eficaz

El marco institucional para llevar a cabo un proyecto de infraestructura es un elemento clave para poder ejecutarlo con éxito. Las instituciones encargadas necesitarán la fuerza laboral y las competencias idóneas para entender las complejidades del proyecto y cumplir una amplia diversidad de funciones en un lapso determinado y a menudo limitado. De hecho, las publicaciones *Cost Review Report 2010*, de la Autoridad de Infraestructura y Proyectos del Reino Unido (*Infrastructure UK*), y *Guide to Initiating Successful Projects*, de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, insisten en que se debe prestar atención rigurosa al establecimiento de las capacidades adecuadas desde las primeras etapas de los proyectos, para que se ajusten a la complejidad de estos.¹

Sin embargo, garantizar las capacidades adecuadas no es una tarea que se realice una sola vez. A medida que el proyecto evoluciona del diseño a las licitaciones, de estas a la construcción y de esta última a la gestión de contratos, las competencias y capacidades necesarias también cambian, por lo que las instituciones encargadas deben tener la flexibilidad para expandirse y contraerse según las necesidades de las distintas etapas de los proyectos. Por ejemplo, la etapa de licitaciones requiere personal con experiencia en contratación pública y análisis de mercado, mientras que la etapa de construcción exige ingenieros y pericia en gestión de proyectos y administración de contratos.

Este grado de flexibilidad quizá sea difícil de encontrar en las instituciones públicas. Así ha ocurrido sin duda en el caso del GACM, que está sujeto al régimen normativo de las instituciones públicas en lo relativo, por ejemplo, a los recursos humanos. Este régimen obstaculiza la flexibilidad del GACM para contratar personal conforme las necesidades evolucionan y, cuando contrata, el proceso es complejo: tiene que pasar a través de la cabeza del sector (la SCT) y la SHCP. Además, el GACM no puede fijar los sueldos de

su personal, ya que estos se determinan centralmente para toda la administración pública, incluidas las empresas públicas como el GACM.

Una solución explorada es fortalecer el gobierno corporativo y la autonomía administrativa del GACM. Sin embargo, una modificación de esta índole a veces requiere reformas legislativas que llevan tiempo y capital político. Por lo tanto, la principal lección aprendida es que al comprometerse con un megaproyecto de infraestructura, los gobiernos deben definir si las capacidades se adecuarán a las complejidades y, en caso afirmativo, cómo lo harán. Esto implicará la definición de la institución encargada del proyecto y el método de ejecución. Una decisión equivocada puede representar una camisa de fuerza para el proyecto y ocasionar falta de competencias, incapacidad para retener el talento y recompensarlo adecuadamente a fin de motivar el buen desempeño, permitir una trayectoria profesional y desincentivar las conductas corruptas. En cambio, una decisión acertada facilitará mantener el ritmo del proyecto y administrarlo de manera profesional.

Desde la concepción de una gran obra de infraestructura se debe elaborar una estrategia de gestión de riesgos, ya que algunos de ellos sin duda se materializarán

Institucionalizar la gestión de riesgos, incluyendo una función dedicada a esta actividad, una estrategia de gestión de riesgos y evaluaciones de riesgo periódicas, es un factor crítico para blindar la integridad de proyectos de infraestructura. La gestión de riesgos debe ayudar a una institución a anticiparse a los factores que pueden obstaculizar su capacidad para cumplir sus objetivos. En el caso de la infraestructura, los objetivos pueden ser tan diversos como los plazos de ejecución, la calidad de las obras, el presupuesto y el gasto, y los efectos en la competitividad y la calidad de vida de una región o un país. En los megaproyectos de infraestructura se pueden presentar muchos factores que constituyen obstáculos para alcanzar los objetivos. Estos obstáculos también pueden ser de muy diversa índole, desde riesgos políticos y operativos hasta riesgos en la contratación pública y de integridad. Por ejemplo, el *OECD Foreign Bribery Report* (Informe de la OCDE sobre soborno internacional) indica que casi 60% de los casos de cohecho internacional se presentaron en cuatro sectores estrechamente vinculados con la infraestructura: extractivo (19%), construcción (15%), transporte y almacenamiento (15%), e información y comunicaciones (10%).

Uno de los principales retos es elaborar la estrategia de gestión de riesgos. Una estrategia integral de gestión de riesgos es esencial para informar el diseño y la aplicación de las políticas de integridad. Por ejemplo, las evaluaciones de riesgos ayudan a la dirección a identificar eficaz y anticipadamente posibles irregularidades y prácticas ineficientes y, por ende, a administrar los recursos y las operaciones del proyecto con más eficacia. Es decisivo que la estrategia de gestión de riesgos y las evaluaciones de riesgos se centren explícitamente en los riesgos de corrupción y fraude, con miras a vincular las políticas y los controles de integridad con los objetivos del proyecto.

Lo anterior no es algo que deba externalizarse a un consultor, sino que la institución encargada del proyecto debe garantizar la apropiación por parte de su personal, y ejecutarlo con la participación y los insumos de las distintas unidades institucionales. De no hacerlo así, será más difícil superar un segundo reto, que es el de garantizar que toda la dirección y el personal operativos aplican la estrategia de gestión de riesgos y asumen la responsabilidad de ella, en vez de considerarla como una carga más con la cual han de cumplir. El GACM elaboró una metodología integral de gestión de riesgos con el apoyo de la OCDE y el Gerente del Proyecto NAIM. La política incluye procedimientos tanto descendentes como ascendentes, y será mejorada para comunicar cómo el GACM puede usar los datos sobre riesgos de manera estratégica para informar las decisiones y adaptar las actividades de control.

En el transcurso de un proyecto de infraestructura, algunos riesgos necesariamente se materializarán, lo que exige medidas de mitigación. Además, los riesgos no son estáticos, sino que evolucionan junto con el proyecto. En consecuencia, debe haber un proceso constante de revisión y evaluación de riesgos y medidas de mitigación para hacer los ajustes necesarios. Esto exige que la estructura institucional coordine el trabajo, actualice la estrategia y la mantenga en las actividades cotidianas del personal.

En las primeras etapas del proyecto, el GACM no había institucionalizado la gestión de riesgos. Su estrategia de gestión de riesgos era rudimentaria y se aplicaba conforme se hacía necesario, sobre todo en lo tocante a la evaluación de riesgos de corrupción y fraude. Esto ocasionaba puntos débiles en todo el proyecto, pero en particular en lo referente a las actividades de contratación, que seguían siendo vulnerables a riesgos de integridad, así como a controles ineficientes e ineficaces. Sin embargo, durante todo el proyecto el GACM tomó acciones pensadas para institucionalizar la gestión de riesgos y sentar las bases de un sistema de integridad basado en los riesgos. El GACM, por ejemplo, estableció un Comité de Riesgos, con representantes de sus distintas unidades, para contribuir a las operaciones de seguimiento. El Comité constaba de altos funcionarios responsables de encabezar la elaboración y aplicación de estrategias de identificación y mitigación de riesgos. Además, el GACM, con el apoyo del Gerente del Proyecto, estableció un Marco Organizacional para la Gestión de Riesgos que incluye a todas las áreas operativas (por medio de enlaces de gestión de riesgos), diseñadores, gerentes de construcción y otras dependencias gubernamentales.

Por último, es importante que la alta dirección respalde la estrategia de riesgos. Un clima ético sólido en la cúpula ayudará a llamar la atención del personal hacia la importancia de este trabajo y, por ende, hacia la necesidad de que destinen tiempo y recursos para contribuir a él. Idealmente, el Consejo de Administración también debe formar parte de la estrategia, por medio de un comité que responda específicamente ante los miembros del Consejo y tenga en cuenta sus insumos para atender los principales riesgos que amenazan el cumplimiento de los objetivos institucionales.

No hay que pasar por alto la consulta, pues el descontento social puede detener un proyecto y producir un desperdicio de recursos y afectar la reputación

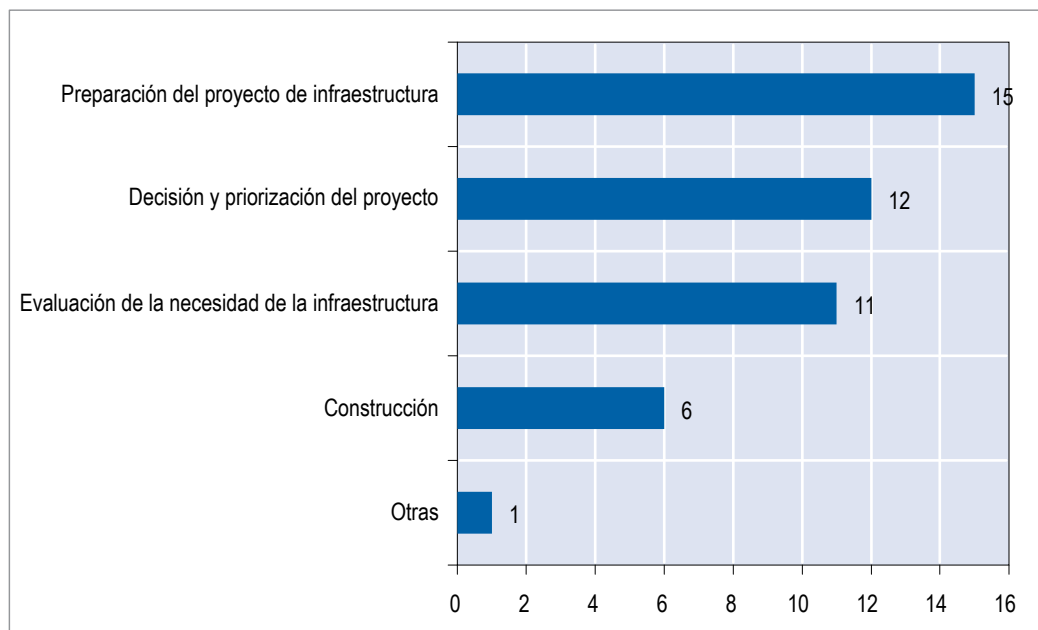
Los megaproyectos de infraestructura pueden tener efectos considerables en las vidas de los habitantes de las zonas que rodean los lugares de construcción. Por eso es importante conocer las preocupaciones de las distintas partes interesadas y procurar mitigar los impactos negativos. Esto puede lograrse por medio de la consulta pública. El proceso de consulta debe ser proporcional al tamaño del proyecto y tener en cuenta el interés público general y las opiniones de los interesados pertinentes.

El proceso debe tener bases amplias, inspirar el diálogo y aprovechar el acceso público a la información y las necesidades de los usuarios. Las consultas en los países democráticos deben tener en cuenta la función de los representantes y ejecutivos elegidos para tomar acciones oportunamente en favor del bien público. Teniendo esto presente, los megaproyectos de infraestructura deben ejecutarse de manera abierta y transparente, con procedimientos adecuados y ampliamente difundidos para recibir insumos eficaces y oportunos por parte de los interesados locales, nacionales e incluso internacionales, cuando sea procedente.²

Los procesos de consulta de hecho pueden aumentar la legitimidad del proyecto frente a los interesados, pues una consulta bien llevada a cabo tiende a infundir un sentimiento de propiedad compartida. Sin embargo, la consulta pública estructurada no solo fomenta la propiedad de los proyectos de infraestructura, sino que también crea oportunidades para que diversas comunidades se vuelvan partidarias de sus beneficios y aporten incentivos para su buen desempeño. Aun así, cabe señalar que, si bien la consulta y la participación de los ciudadanos son necesarias para la buena gobernanza de la infraestructura, no constituyen una empresa fácil. El responsable de la toma de decisiones debe sopesar activamente las opiniones entre sí para evitar la captura por parte de determinados intereses. Las opiniones de los interesados que resultan afectados por los proyectos de infraestructura han de contrastarse con las contribuciones de estos proyectos al logro de resultados de políticas públicas en beneficio de la sociedad en general.

En consecuencia, las consultas deben estructurarse de tal manera que el proceso pueda terminarse a tiempo y que se evite la captura y otras distorsiones. Aunque los países de la OCDE tienden a realizar consultas públicas durante la etapa de preparación del proyecto, esta no es la única fase en que se llevan a cabo consultas, sino también durante la decisión de ejecutar y priorizar el proyecto, la evaluación de la necesidad de la infraestructura e incluso durante la construcción.

Gráfica 1.1. ¿En qué etapa del proceso se realiza la consulta?



Nota: Total de encuestados: 21.

Fuente: OECD Survey of Infrastructure Governance (2016).

Las consultas públicas relacionadas con el proyecto del NAIM se realizaron sobre todo durante las fases de evaluación de las necesidades de la infraestructura y de construcción. En el primer caso, los ejercicios de consulta se centraron en los usuarios del aeropuerto, las aerolíneas y las autoridades para definir sus necesidades y tenerlas presentes en el diseño del aeropuerto. Las consultas con esos interesados han continuado durante la construcción, junto con otros ejercicios dirigidos a los pasajeros y, sobre todo, a las comunidades aledañas al lugar de la obra para cumplir con los Principios del Ecuador.³ Además de servir para entender las preocupaciones de estas comunidades, la consulta fue útil para proyectar el Plan Maestro Social e idear las medidas de mitigación para atender las necesidades de las comunidades circunvecinas y permitir que los beneficios incidieran directamente en ellas en forma de servicios públicos, inversión y empleos.

1.2. Estrategias de contratación pública

Considerando el calendario y la complejidad de la construcción de grandes obras de infraestructura, las estrategias de contratación pública deben revisarse, evaluarse y perfeccionarse mientras el proyecto avanza, garantizando la alineación estratégica de los interesados

Las estrategias de contratación para la construcción de grandes obras de infraestructura difieren de un proyecto a otro. Desde la elección del método de ejecución hasta el

carácter y la secuencia de las actividades de construcción, hay un número casi indefinido de estrategias, lo que impide una generalización excesiva y simplista. Sin embargo, un rasgo común de los megaproyectos de infraestructura, desde aeropuertos hasta puentes e instalaciones deportivas, es que muy rara vez suponen un solo procedimiento de contratación pública, sino que más bien constan de múltiples etapas consecutivas.

De hecho, el proyecto del NAIM, y lo aprendido de la experiencia internacional y transmitido por la OCDE durante el apoyo prestado al GACM, evidencian la criticidad de las estrategias flexibles de contratación. Considerando el lapso de construcción de los grandes proyectos de infraestructura, la multiplicidad de las partes interesadas, incluidos los proveedores, que aportan sus insumos para las actividades de construcción y las externalidades que afectan su ejecución, las estrategias de contratación pública definidas antes del comienzo de los primeros procedimientos de contratación quizá no resulten las más eficaces al cabo de cierto tiempo. El proyecto del NAIM al principio previó una estrategia de contratación con una programación secuencial de lotes de construcción divididos en 21 paquetes principales.

Con base en las lecciones aprendidas con los primeros paquetes licitados, esta estrategia se revisó y la estructura inicial sufrió una reorganización considerable para quedar en nueve frentes de trabajo y más de 50 paquetes. La secuencia de los paquetes se revisó en torno a la redefinición de la ruta crítica que permitiera terminar los componentes esenciales de la infraestructura aeroportuaria antes de construir las instalaciones auxiliares anexas.

Aparte de las obras de construcción y las respectivas estrategias de contratación, que son responsabilidad de la entidad ejecutora, a menudo se requieren otras obras públicas accesorias para garantizar que los grandes proyectos de infraestructura sean operativos. En el caso de los aeropuertos, el acceso terrestre reviste la mayor importancia para el uso efectivo de la infraestructura. Sin embargo, los caminos y transportes públicos que dan acceso a los aeropuertos por lo general son competencia de otros actores. En el caso del NAIM, la construcción de los accesos terrestres compete principalmente a la SCT, el Estado de México y la Ciudad de México. La interconexión técnica de las infraestructuras exige una estrecha cooperación de las partes interesadas para el diseño de estrategias y calendarios de contratación eficaces. La coincidencia de objetivos y valores durante la construcción de grandes proyectos de infraestructura ha sido fundamental para su ejecución exitosa en todo el mundo, como lo ejemplifican la Terminal 5 del Aeropuerto de Heathrow, en el Reino Unido, y la extensión de la terminal en Oslo.

Para garantizar que todos los esfuerzos realizados en las fases previas del ciclo de contratación se materializan y contribuyen a la ejecución eficaz de una gran obra de infraestructura, las estrategias de gestión de contratos deben adaptarse a la naturaleza y las características de los proyectos

Aunque por naturaleza son únicas, las grandes obras de infraestructura presentan un rasgo común debido a su tamaño y complejidad: con mucho, la fase más larga del ciclo

de contratación es la ejecución de los contratos. Sin embargo, mientras que las actividades previas a las licitaciones concentran la atención de los interesados, podrían dedicarse mayores esfuerzos a la gestión de los contratos, para que los objetivos definidos durante las primeras fases de ejecución de los proyectos de infraestructura se traduzcan en logros tangibles.

Con base en la experiencia internacional adquirida durante el apoyo prestado por la OCDE al GACM, los objetivos de la gestión de contratos y las estrategias de relación con los proveedores tienen que incorporarse al proyecto y definirse con suficiente anticipación a que se liciten las obras de construcción. La gestión estratégica de contratos exige definir los mecanismos y requisitos de información que se integrarán en los documentos de licitación y constituirán la base sobre la cual también se evaluará a los proveedores según sus capacidades para atenerse a los requisitos de información.

Al ser unas de las actividades más intensivas en mano de obra, las obras de construcción tienen un efecto directo en la base de suministro, especialmente en los proyectos de gran magnitud. Esto ocurre así particularmente en los países donde los mercados de la industria de construcción están concentrados. El efecto en la base de suministro se refuerza aún más debido a la proporción relativamente baja de contratación transfronteriza en los países de la OCDE y, en ocasiones, a normas de contenido local.

Esos elementos inciden directamente en las estrategias de gestión de contratos, ya que determinan una mayor probabilidad de que los proveedores tengan múltiples contratos en el mismo proyecto de infraestructura. En el NAIM, algunos proveedores de primer nivel contribuyen a no menos de cuatro paquetes distintos. Esto mismo exigió una transición de la gestión de contratos individuales a la gestión de las relaciones con proveedores. Otros grandes proyectos de infraestructura también evidencian la necesidad de un análisis cuidadoso de la cartera de proveedores de la entidad ejecutora para garantizar que las estrategias de gestión de contratos son las más eficaces para apoyar la ejecución de la obra.

Por último, las obras de construcción en megaproyectos a menudo suponen cadenas de suministro largas y a veces interconectadas. Además, considerando el alto grado de especialización de algunas obras, es posible que determinados subcontratistas proporcionen insumos decisivos al proyecto en conjunto. Por lo mismo, es necesario definir estrategias de gestión de contratos y relación con proveedores que vayan más allá de los contratistas de primer nivel y den a las entidades ejecutoras una visibilidad clara de la composición de las cadenas de suministro. El mayor entendimiento de las relaciones entre las instituciones ejecutoras, los contratistas de primer nivel y los subcontratistas aportaría conocimientos decisivos para gestionar con eficacia los riesgos que pueden amenazar la ejecución de grandes proyectos de infraestructura.

1.3. Integridad y transparencia

La transparencia puede ser una herramienta clave para promover la confianza en un megaproyecto de infraestructura, pero exige un despliegue sistemático de capacidades

Junto con la consulta, la transparencia puede ser una poderosa herramienta para crear y mantener la confianza pública en un megaproyecto de infraestructura. La infraestructura exige medidas estrictas de transparencia en el manejo del erario, incluidas las actividades de contratación pública, así como en si el proyecto avanza conforme a las previsiones financieras y de tiempo. Considerando la cantidad de fondos públicos que se invierten comúnmente en las grandes obras de infraestructura y su utilidad para la comunidad, la transparencia en la administración de los proyectos es fundamental para garantizar la credibilidad general.

Además de este importante efecto, la transparencia puede ayudar a los gobiernos a reunir y sistematizar datos e información útiles para evaluar el desempeño de los activos de infraestructura y los avances de los proyectos. De hecho, para aumentar la transparencia, la confianza y la rentabilidad, los gobiernos deben dar a conocer los datos clave de manera proactiva y oportuna, y en un formato amigable.⁴

El elemento fundamental que aumenta la solidez de toda clase de prueba de rentabilidad son los datos. Por desgracia, es frecuente la falta de recopilación sistemática de datos relativos al costo y el desempeño de los activos de infraestructura. La falta de recopilación y de publicación sistemática de datos a su vez impide la supervisión eficaz del desempeño de los activos.

He aquí dos lecciones básicas que aprender de la experiencia del NAIM:

- **No hay que temer a la transparencia:** los funcionarios públicos quizá se sientan tentados a reservarse la mayor cantidad posible de información o limitarse a revelar estrictamente aquella que la ley exige. En una era de tecnología, redes sociales y libertad de prensa es difícil esconder los hechos. Por otra parte, reservarse información puede inducir a los actores interesados a suposiciones equivocadas y argumentos falsos, basados en la desinformación. La transparencia no solo infunde confianza a los interesados externos, sino que crea incentivos positivos para que los funcionarios públicos identifiquen errores y los corrijan sin tardanza.
- **Promover las capacidades para la transparencia:** pese a todas sus virtudes, la transparencia no se produce sola y exige necesariamente invertir en sistemas de información, organización y recursos humanos. Las instituciones tienen que establecer un sistema de archivos, configurar los sistemas de información para manejarlos de manera eficiente y, desde luego, contratar al personal provisto de las competencias para manejar tanto los archivos como los sistemas de información.

La experiencia del NAIM ha sido ilustrativa en ambas lecciones. En primer lugar, la información divulgada ha sido útil para enterar a la prensa y las organizaciones de la sociedad civil sobre el desempeño del proyecto. Ellas pueden usar la información para analizar los logros y las oportunidades, y este conocimiento puede servirle al GACM para identificar las posibilidades de mejora. Además, el GACM puede destacar sus plataformas de información y remitir a ellas a los periodistas e investigadores, lo que quizá evite más solicitudes de información que habría que atender de manera individual y distraería a los escasos recursos humanos de otras actividades necesarias.

En segundo lugar, durante 2015 y 2016 la gestión de la información se realizaba a mano. Cuando el GACM empezó a publicar información de los contratos conforme al Estándar de Datos para la Contratación Abierta (EDCA), la actividad era intensiva en recursos y se prestaba a errores. La información debía subirse manualmente a las bases de datos, lo que la volvía ineficiente, intensiva en horas de trabajo y expuesta a un alto riesgo de errores. Poco a poco el personal del GACM recorrió la curva de aprendizaje y construyó los sistemas de información necesarios para automatizar el proceso (véase la Gráfica 1.2). Ahora la información de los contratos se extrae automáticamente de los sistemas de información para subirla al sitio web de Datos Abiertos del gobierno de México (*datos.gob.mx*). De hecho, el GACM está ahora trabajando en mejoras de segunda generación para promover el uso de los datos, mediante herramientas como un plano interactivo, una política de publicación y un grupo plural (véase el Capítulo 3 para mayores detalles). Los informes anteriores de la OCDE documentaron la escasez de personal que el GACM ha experimentado desde que se le encomendó la responsabilidad de construir el NAIM. Si el GACM pudo publicar todos sus contratos según el EDCA pese a una dotación tan limitada de personal, no hay pretexto para que ninguna otra entidad pública deje de hacerlo.

Gráfica 1.2. Proceso de construcción de capacidades para la transparencia en el GACM



Fuente: Información proporcionada por GACM.

Los administradores de grandes obras de infraestructura pueden concebir y planear instrumentos innovadores e interactivos para garantizar que el público y las comunidades pertinentes de expertos tienen acceso a datos fácilmente inteligibles sobre la evolución y el gasto del proyecto de infraestructura en la etapa de planeación. Las medidas de transparencia basadas en indicadores predefinidos que facilitan actualizaciones periódicas (posiblemente en tiempo real) sobre el trabajo logrado y el gasto pueden tener un efecto considerable en infundir confianza al público.

Por último, también es importante destacar el compromiso de la alta gerencia con la transparencia. Recopilar, sistematizar y publicar información exigirá algún tiempo a todos los integrantes de la entidad. En un contexto de recursos humanos limitados, esto significa que el personal tendrá que destinar algún tiempo a gestionar adecuadamente su información y transferirla a la unidad encargada de publicarla. Si la alta dirección no está convencida y no monitorea estrechamente, se corre un gran riesgo de que surja resistencia y el proceso pronto resulte fatigoso. Por eso debe quedar claro que la transparencia no radica en seguir una moda, sino que es una prioridad absoluta que va de la mano con la administración de la infraestructura para promover la integridad y la rendición de cuentas. Además, en el caso de México, muchas de estas prácticas son requeridas por ley.

La elaboración y aplicación de las políticas de integridad deben basarse en necesidades y objetivos concretos de los proyectos de infraestructura, para ir más allá de las posturas consistentes en el mero cumplimiento del marco legal

La magnitud, complejidad e importancia estratégica de los proyectos de infraestructura también exigen políticas de integridad y estructuras de gobernanza a la medida de las necesidades, más sofisticadas que las aplicables al sector público en general. En este sentido, los altos funcionarios encargados de tomar decisiones no deben ceder a la tentación de usar únicamente el marco general de integridad que se ha elaborado para el sector público y aplicarlo por facilidad y rapidez a una entidad pública responsable de la construcción de un megaproyecto de infraestructura. De hecho, aunque la estructura de integridad, las políticas y las normas que marca la ley para el sector público en general pueden constituir un buen punto de partida, quizá no basten para hacer frente a algunos de los retos inherentes a la construcción de grandes obras de infraestructura. Así pues, la elaboración y aplicación de políticas de integridad deben definirse en función de las necesidades y los objetivos concretos que están detrás del proyecto, e ir más allá de lo que el marco legal ha dispuesto expresamente.

Definir las políticas de integridad adecuadas según las necesidades y los objetivos permite a las instituciones públicas no adoptar una actitud demasiado centrada en la observancia de reglas (por ejemplo, “marcar la casilla”) hacia la integridad pública en proyectos de infraestructura que no evalúan los efectos de las medidas de integridad. Con demasiada frecuencia las políticas de integridad se consideran como fines en sí mismas, e incorporarles aspectos de monitoreo y evaluación puede ayudar a los supervisores a

usarlas más bien como medios para un fin. Además, para que tengan éxito, las políticas de integridad deben incorporarse desde el principio de los proyectos de infraestructura a los procesos institucionales y operativos.

Con la ayuda de la OCDE, el GACM fue más allá de lo que mandaba el marco legal mexicano ampliando la función del OIC para prevenir irregularidades en los procedimientos de contratación pública, estableciendo una Unidad de Ética que preste consejo constante en materia de integridad y facilitando una mayor protección de los denunciantes contra represalias. Para alcanzar mayor eficiencia y una gobernanza más robusta, es necesario que las políticas de integridad basadas en las necesidades y dependientes del contexto empiecen a considerarse en cuanto se inicia la planeación del proyecto.

Notas

- ¹ Autoridad de Infraestructura y Proyectos del Reino Unido (2016), *Improving Infrastructure Delivery: Project Initiation Routemap*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/529311/handbook_2016.pdf (consultado el 25 de septiembre de 2018).
- ² OCDE (2016), *Getting Infrastructure Right: The Ten Key Governance Challenges and Policy Options*, <http://www.oecd.org/getting-infrastructure-right.pdf> (consultado el 26 de septiembre de 2018).
- ³ Los Principios del Ecuador son un marco de gestión de riesgos, adoptado por instituciones financieras, para determinar, evaluar y gestionar los riesgos ambientales y sociales de proyectos y su intención es proporcionar un estándar para la debida diligencia y la supervisión para apoyar una toma de decisiones responsable. Para mayor información, véase <http://equator-principles.com/> (consultado el 9 de octubre de 2018).
- ⁴ OECD (2016).

Capítulo 2

El valor agregado y los principales logros de la cooperación entre el GACM y la OCDE

2.1. Gobierno corporativo

En su estudio *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, la OCDE concluyó que “el gobierno corporativo del GACM responde a la lógica de gobernanza de las instituciones públicas, lo cual le impide beneficiarse de las ganancias en eficiencia y las ventajas operativas relacionadas con una estructura de tipo corporativo. De hecho, el gobierno corporativo del GACM no concuerda con los puntos clave establecidos en las *Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas*” (en adelante, *Directrices de la OCDE*).

Una de las principales debilidades se relacionaba con la composición del Consejo de Administración, que es el órgano rector del GACM. El estudio de la OCDE señaló que hay un creciente reconocimiento de que ciertos representantes del sector público no son aceptables en ningún caso como miembros del consejo de administración de empresas públicas. En efecto, según el consenso de la OCDE, ni los secretarios de Estado, ni otros representantes directos del Poder Ejecutivo ni grupos estrechamente asociados con él deben formar parte de los consejos de administración de las empresas públicas. Este hallazgo sorprendió a los funcionarios mexicanos dada la cultura generalizada en las empresas públicas de México de que el gobierno tome las decisiones y el consejo de administración actúe como “cuerpo informativo”, lo que produce frustración en sus miembros. La cesión de una autonomía adecuada a los consejos de administración a menudo les parece a las autoridades “una pérdida de influencia”, y por tanto exigió un cambio de mentalidad.

Aunque había restricciones legales (y todavía las hay) para transitar hacia las prácticas óptimas, los directivos del GACM recibieron con gusto las recomendaciones de la OCDE de incorporar consejeros independientes al Consejo y usar este mecanismo para aportar conocimiento y experiencia en los campos pertinentes, además de dar margen a la pluralidad y la deliberación. De hecho, hoy en día el Artículo 11 de los estatutos del GACM establece que el Consejo de Administración estará compuesto por un mínimo de siete y un máximo de 17 miembros, incluido 25% de consejeros independientes.

En diciembre de 2016 se incorporaron al Consejo de Administración del GACM tres consejeros independientes, y un cuarto en diciembre de 2017. Todos ellos tienen una trayectoria profesional idónea en el sector privado y experiencia en la gestión de proyectos, finanzas públicas, infraestructura, transporte y administración pública. Dos consejeros independientes más se integrarán en los próximos meses para representar a los inversionistas tenedores de acciones con derechos especiales (Fibra E). La dirección del GACM ha hecho comentarios positivos sobre la función de los consejeros independientes para enriquecer las juntas del consejo y aportar perspectivas más equilibradas sobre asuntos clave. Antes de su incorporación, todos los miembros del Consejo de Administración del GACM eran funcionarios públicos, por lo que las juntas del consejo eran de carácter más informativo.

La composición del Consejo de Administración del GACM ha evolucionado considerablemente, de ser al principio un cuerpo de 15 miembros, todos ellos servidores públicos, a constar de 12 consejeros funcionarios y cuatro consejeros independientes (25%). Tras la incorporación de los dos consejeros independientes adicionales, estos representarán 33% del Consejo (véase la Gráfica 2.1 en la página siguiente).

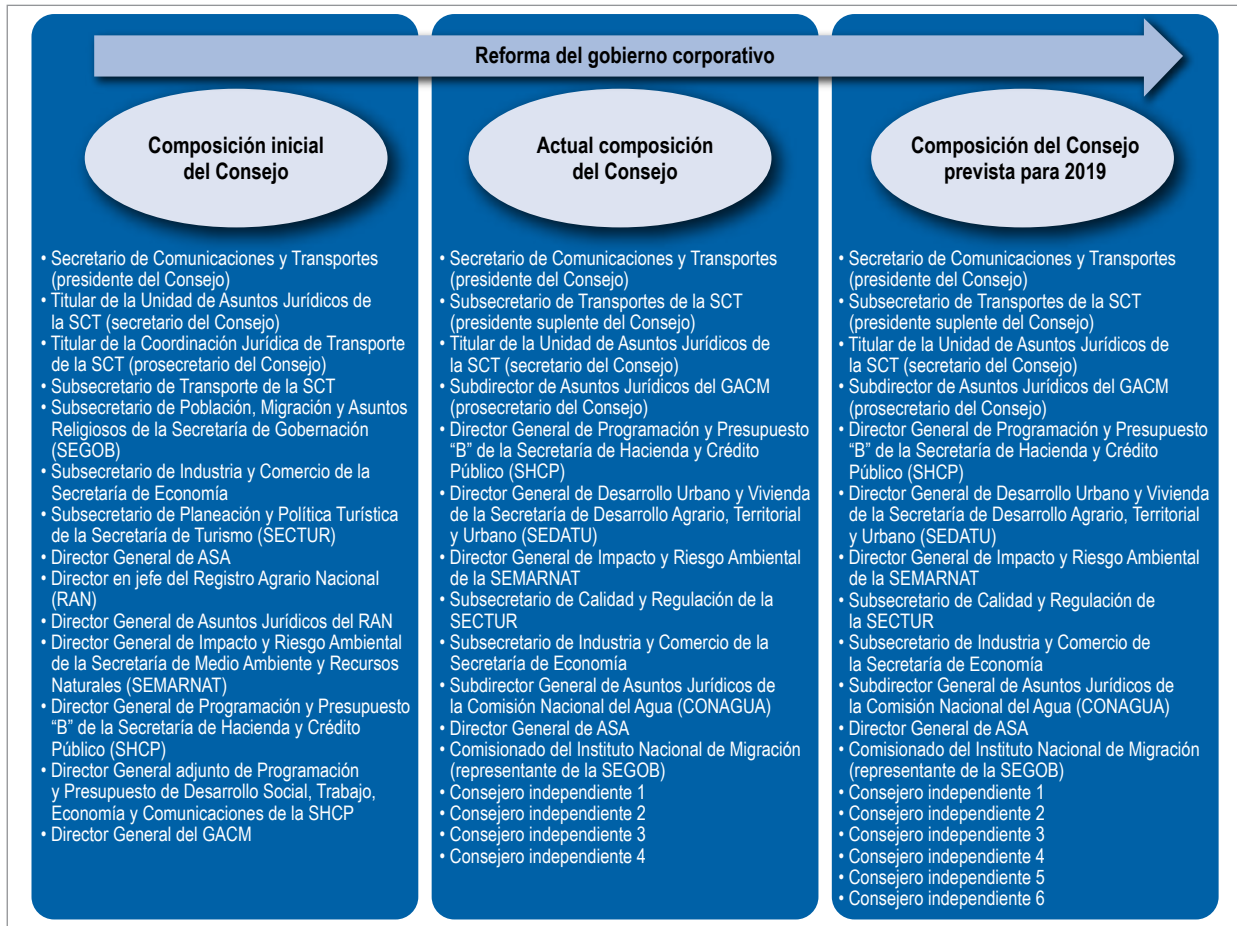
Efectos

La reforma del gobierno corporativo de las empresas públicas es una tendencia más bien reciente en México, que comenzó con la reforma del sector energético en 2013 y propició la recomposición de los consejos de administración de PEMEX y la CFE, a las que se concedió la nueva categoría de empresas productivas del estado (EPE) con regímenes especiales de presupuesto, contratación pública, gestión de recursos humanos y otras funciones. Fuera de las EPE, las empresas públicas mexicanas tienen consejos de administración compuestos casi exclusivamente por funcionarios públicos, lo que representa una gran diferencia con respecto al actual Consejo del GACM.

Como ya se dijo, los consejeros independientes aportan experiencia al Consejo y favorecen el carácter deliberativo de las sesiones. Sin embargo, sus efectos potenciales van mucho más lejos. De hecho, según las Directrices de la OCDE, “la composición del consejo de administración de las empresas públicas debe permitir el ejercicio de un criterio objetivo e independiente”. Como se documentó en anteriores informes de la OCDE, otro problema estructural es la falta de separación vertical entre la entidad propietaria (la SCT) y el GACM. Los consejeros independientes están menos sujetos a presiones políticas que los servidores públicos cuyos superiores también están representados en el Consejo de Administración o que podrían imponer acciones y recibir la influencia de agendas políticas. En este sentido, la incorporación de miembros independientes promueve la separación vertical y la función que el Consejo debe cumplir, y que consiste en establecer las estrategias y supervisar la dirección, con base en los mandatos y objetivos amplios determinados por el gobierno.

Como puede verse en el Cuadro A A.2 del Anexo, los consejeros independientes son comunes en los consejos de las compañías aeroportuarias de todo el mundo y, en empresas

Gráfica 2.1. Evolución del Consejo de Administración del GACM



Fuente: sitio web del GACM, http://www.aeropuerto.gob.mx/estructura_organizacional.php (consultado el 7 de agosto de 2018).

públicas como Isavia Ltd (Islandia) y el Grupo Schiphol (Países Bajos), tienen una representación de 100% y 87.5%, respectivamente. En consecuencia, con la reforma de su Consejo, el GACM concuerda con las buenas prácticas internacionales.

Ahora bien, la reforma debe continuar para empoderar efectivamente al Consejo de manera que sea totalmente responsable del desempeño del GACM y capaz de actuar por el interés superior de la empresa. Como se documenta en la sección 4.1 y el anexo, aún se percibe una influencia limitada, en efecto, de los consejeros independientes en la administración del proyecto del NAIM, y persiste la sensación de que las decisiones importantes no las toma realmente el Consejo, sino la SCT y otras secretarías (por ejemplo, la SHCP). Aun así, la reforma del Consejo del GACM es excepcional entre las empresas públicas mexicanas

e inhibe que los intereses políticos influyan en el proyecto. En consecuencia, debe servir de modelo para promover una reforma más amplia del gobierno de las empresas públicas.

2.2. Consulta pública y participación de los interesados

Desde el principio del proyecto, la OCDE sostuvo la conveniencia de una participación sistemática de los interesados, incluso por medio de la consulta pública. De hecho, el primer informe de la OCDE advirtió que los megaproyectos de infraestructura, y en particular los nuevos aeropuertos, a menudo se acompañan de controversia y oposición, lo que hay que atender teniendo en cuenta las preocupaciones y expectativas de diversos públicos. Por eso la OCDE recomendó mantener un diálogo continuo y abierto con los interesados del NAIM.

Durante la etapa de planeación, los ejercicios de consulta del GACM se centraron principalmente en los usuarios de aeropuertos (concretamente, las aerolíneas y los proveedores de servicios) y las instituciones gubernamentales. Se consultó a este grupo de usuarios con anticipación para supeditar el diseño del aeropuerto a los criterios operativos de los futuros usuarios y dotar al NAIM de mayor atractivo como polo regional. Sin embargo, está claro que entonces no se entabló contacto con muchos públicos interesados, y que la consulta requería una estrategia más sistemática.

En junio de 2016, durante una misión investigadora, el GACM informó a la OCDE sobre sus planes de llevar a cabo un proceso de consulta social con los habitantes de las comunidades circunvecinas del lugar de la obra, así como en las terminales 1 y 2 del actual aeropuerto, durante la segunda mitad de 2016. Esa consulta tenía por objeto atender el compromiso de cumplir con los Principios de Ecuador y otros requisitos de las instituciones financiadoras.

Durante octubre y noviembre de 2016, el GACM llevó a cabo el proceso de información y participación públicas para identificar las principales necesidades, opiniones, percepciones y preocupaciones de los habitantes de los municipios situados en la zona de influencia del NAIM, así como de los futuros usuarios y empleados del aeropuerto. El proceso se llevó a cabo por medio de seis módulos situados en el Ayuntamiento 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 actual aeropuerto. Estos módulos sirvieron para dar información sobre temas sociales, de infraestructura y ambientales relacionados con el NAIM, distribuir folletos con datos importantes sobre el proyecto, así como cuestionarios y formularios para recoger opiniones y hacer preguntas técnicas al público. Quince mil setecientas cincuenta personas visitaron los módulos, se distribuyeron 7 150 folletos, se recogieron 4 750 formularios, se hicieron 427 preguntas distintas a los participantes y se recibieron 192 quejas y sugerencias.

Los principales resultados del ejercicio de consulta social se referían a lo que se sabía y se opinaba sobre el proyecto del NAIM, las expectativas y beneficios que podría generar, y las preocupaciones y los cambios que se esperaban en las comunidades. Por ejemplo, entre

los principales beneficios previstos por los participantes se incluían empleos, turismo e inversión, mientras que algunas de las preocupaciones planteadas se referían a la corrupción, la seguridad pública y las repercusiones en el medio ambiente.

Después de realizado el ejercicio, durante 2017, el GACM decidió promover un diálogo continuo y mantener una comunicación permanente con el público mediante un instrumento llamado “diálogo social”, que se aprovechó para redactar el Plan Maestro Social (PMS). El objetivo del diálogo social era informar al público sobre la construcción del NAIM y sus beneficios, así como familiarizarse con sus necesidades y expectativas entablando una conversación efectiva con los habitantes de los municipios de Atenco, Chimalhuacán, Ecatepec, Nezahualcóyotl y Texcoco.

El diálogo social se llevó a cabo en dos etapas por medio de visitas a los hogares de los participantes para realizar encuestas presenciales. En total, 250 estudiantes de universidades locales, previamente capacitados en la metodología, entablaron 318 369 diálogos. En el Recuadro 2.1 se ilustran los principales resultados de los diálogos sociales.

Recuadro 2.1. **Resultados del diálogo social**

Los principales resultados del diálogo social fueron los siguientes:

- Conocimiento del proyecto: 92% de las personas encuestadas ya sabía de la construcción del NAIM, de las cuales 55% no conocía los beneficios que el NAIM supone para sus comunidades.
- Percepción de los beneficios: 53.4% de las personas entrevistadas cree que la construcción del NAIM beneficiará mucho a sus municipios; 31.3%, que los beneficios serán moderados, y 15.3%, que serán menores o nulos.
- Percepción de los efectos: 95% de las personas encuestadas cree que la construcción del NAIM no las afectará, mientras que el restante 5% piensa que resultará afectado. Los principales problemas planteados fueron los embotellamientos, el abasto de agua y la contaminación acústica.
- Expectativas: las personas encuestadas esperan mejoras en la seguridad pública, el empleo y los servicios públicos.
- Cambios de opinión sobre el NAIM:
 - Después del diálogo, cinco de cada 10 personas que tenían una opinión neutra sobre el NAIM adoptaron una opinión más favorable.
 - Después del diálogo, seis de cada 10 personas que tenían una opinión desfavorable sobre el NAIM adoptaron una opinión más favorable.

Recuadro 2.1. **Resultados del diálogo social** (Cont.)

- Diez estadísticas que ilustran las condiciones sociales en los municipios que rodean la obra del NAIM:
 - 22.9% de los habitantes del Estado de México vive en cinco municipios que participan en el diálogo social.
 - 25% de los jefes de familia son mujeres.
 - En uno de cada cinco partos la madre es menor de 19 años de edad.
 - Uno de cada tres individuos empleados gana menos de dos veces el salario mínimo, lo que significa que vive por debajo del umbral de pobreza.
 - 28.9% de la población mayor de 15 años no terminó la primaria.
 - Uno de cada cuatro delitos de alto impacto en el Estado de México se comete en los municipios que participan en el diálogo social.
 - Se denuncia un delito cada hora.
 - 80% de las muertes se debe a cuatro factores: diabetes, hipertensión, accidentes y violencia, y enfermedades relacionadas con el alcohol.
 - 8% de las familias en las que hay un niño se va a dormir habiendo hecho una o ninguna comida durante el día.
 - Uno de cada cuatro hogares no tiene lavadora, y uno de cada nueve no tiene refrigerador.

Fuente: Información proporcionada por el GACM.

Como resultado del diálogo social, el PMS aspira a reducir la desigualdad en y entre los municipios que rodean el lugar de la obra y maximizar sus capacidades para permitir la movilidad social reduciendo los índices de pobreza, mejorando la calidad de los servicios públicos y ampliando su alcance. El PMS está en marcha por acuerdos con secretarías y entidades del gobierno federal para intervenir en las comunidades vulnerables. Consta de seis estrategias y 51 categorías de acciones, agrupadas en seis campos de intervención: pobreza, seguridad, educación, salud, empleo e infraestructura.

Con la finalidad de atender las demandas sociales de las comunidades impactadas por el NAIM, el 27 de junio de 2018, GACM presentó a su Consejo de Administración el Programa de Responsabilidad Social (PRS). El PRS es un programa de atención auto sostenible, cuya misión será contar con la participación de las empresas con las cuales GACM celebre contratos de obra pública y servicios relacionados con las mismas, con el propósito de que estas destinen un porcentaje del monto adjudicado a la realización de obras y apoyos de responsabilidad ambiental y social.

Además de la consulta pública, la OCDE argumentó en favor de mecanismos de participación que permitan a los interesados aportar ideas, conocimiento y experiencia al GACM para asistirlo en la toma de decisiones, así como facilitar un canal a través del cual el GACM difunda información y mantenga a los públicos clave al tanto de los avances del NAIM. El 27 de junio de 2018 se instaló un grupo de trabajo con la participación de México Evalúa y Transparencia Mexicana (el capítulo nacional de Transparencia Internacional) en representación de las organizaciones de la sociedad civil; la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) en representación de las empresas; la Secretaría de la Función Pública (SFP); el GACM como órgano que preside el grupo y la OCDE en calidad de secretaria técnica. Se invitó a formar parte del grupo al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y se está en espera de la respuesta.

El nombre acordado del grupo es Diálogo por la Información Abierta del Nuevo Aeropuerto (DIANA). Hasta septiembre de 2018 el grupo DIANA se había reunido dos veces y planeaba celebrar una asamblea ordinaria cada mes. Aunque los objetivos específicos se seguían discutiendo, el principal objetivo es aportar un mecanismo de consulta, opinión y evaluación sobre la transparencia de la contratación pública para la construcción del NAIM. En el segundo semestre de 2018 el grupo DIANA, con las aportaciones de sus distintos miembros, preparará una evaluación de los esfuerzos realizados con el fin de promover la transparencia en la contratación pública para la construcción del NAIM y proponer un plan de acción para la aplicación de las recomendaciones.

Efectos

La consulta social no es una práctica extendida en México cuando se realizan obras públicas y proyectos de infraestructura, pero sí lo es en los países de la OCDE. Los procesos de consulta pueden aumentar la legitimidad de los proyectos frente a las partes interesadas, ya que una consulta bien llevada a cabo puede crear un sentido de propiedad compartida. La consulta pública estructurada no solo fomenta esta apropiación en los proyectos de infraestructura, sino que crea oportunidades para que las diversas comunidades se vuelvan promotoras de sus beneficios y aporten incentivos para su buen desempeño.

Aunque es cierto que la consulta pública sobre el NAIM habría podido realizarse antes, también cabe mencionar que los ejercicios de consulta del GACM, en particular el diálogo social, permitieron identificar las condiciones económicas y sociales en las comunidades que rodean el lugar de la obra. Los hallazgos se incorporaron al Plan Maestro Social (PMS) de manera que las entidades gubernamentales coordinen sus acciones para mejorar el bienestar en esas comunidades. De hecho, los hallazgos del diálogo social deben guiar y focalizar los esfuerzos de las instituciones del gobierno por mejorar la prestación de servicios y elevar la calidad de vida (es decir, la seguridad pública, el acceso al agua potable, los servicios de salud, la educación, el transporte público, entre otros).

En cuanto al grupo DIANA, es una estrategia más para crear un entorno de ejecución muy distinto del de cualquier otro proyecto de infraestructura en México. El trabajo y la observación del NAIM por parte de los distintos grupos de interés crearon en los funcionarios del GACM la sensación de que se encuentran en todo momento bajo el escrutinio público. De hecho, algunos de estos grupos expresan sus opiniones en los medios de comunicación y en actos públicos en cuanto a las posibilidades de mejora de los procesos y estrategias de contratación pública del GACM, y el grupo DIANA será para ellos un mecanismo apto para que comuniquen directamente sus inquietudes y expectativas a los altos funcionarios del GACM. Asimismo, la pericia de los miembros del grupo DIANA está ampliamente reconocida, así como su capacidad para recomendar acciones preventivas que fomenten la integridad y la buena gobernanza de la contratación pública.

2.3. Licitaciones públicas

Optimizar los beneficios de las licitaciones públicas

La licitación pública abierta es el método de contratación que cuenta con respaldo internacional para cosechar los mayores beneficios de la contratación de bienes, servicios y obras públicas en los países de la OCDE. Esos beneficios se acumulan en cuanto a transparencia, rentabilidad y mayor competencia. Lo anterior no es distinto en México, donde el Artículo 134 de la Constitución consagra este método de contratación como el principio de la contratación pública.

Sin embargo, no era así cuando, en 2014, el GACM empezó a licitar las obras y los servicios relacionados con la construcción del NAIM, concretamente los estudios preliminares de evaluación de impactos y los trabajos de diseño. De hecho, hasta mediados de agosto de 2015, más de dos tercios de los procesos de contratación realizados por el GACM desde su creación fueron excepciones a la licitación pública abierta, bajo competencia restringida (OECD, 2015b).

Estas tendencias no eran específicas del GACM, ya que en 2016 las entidades del gobierno federal de México usaron la licitación pública abierta de obras y servicios relacionados con ellas solamente en 29% de los procesos de contratación realizados (Secretaría de la Función Pública). Con este telón de fondo, el GACM se comprometió a usar la licitación pública abierta como método de contratación preferible para la construcción del NAIM.

Además de usar procedimientos abiertos para adjudicar las obras de construcción, el GACM también sistematizó progresivamente el uso de criterios de adjudicación adaptados para la magnitud y complejidad de los requerimientos licitados. La LOPSRM prevé dos métodos de evaluación de las ofertas: el basado en puntos y porcentajes y el binario. El GACM pasó de usar el criterio binario al de puntos y porcentajes, que permite una evaluación multidimensional de los bienes, servicios y obras.

Para capitalizar la experiencia acumulada, el GACM produjo en 2016 un informe de “Lecciones aprendidas” que hacía el balance de las deficiencias experimentadas en las primeras licitaciones, como la ampliación del calendario establecido para cada proceso, la necesidad de complementar o corregir las especificaciones técnicas, o los factores que llevaron a la inhabilitación de licitantes. Este documento ayudó a mejorar y normalizar la documentación de las licitaciones y condujo a la identificación de medidas de mitigación para reducir el número de proveedores descalificados en procesos de licitación por motivos administrativos y legales.

Con miras a racionalizar aún más sus procesos de contratación y garantizar que las licitaciones no excluyen indebidamente a posibles licitantes, el GACM colaboró estrechamente con la SFP en las licitaciones más complejas por medio del programa de apoyo preventivo llamado “mesas de acompañamiento”. Este programa ofrecía el apoyo de la SFP en el análisis de la documentación de las licitaciones y la identificación de obstáculos innecesarios que pudieran reducir la competencia. Los análisis llevaron a cambiar los requisitos administrativos y adaptar las ponderaciones de los criterios técnicos.

Aunque todos los elementos mencionados ilustran los logros del GACM en la aplicación de prácticas eficaces de licitación pública, todos se sometieron a la estrategia general de contratación definida al comienzo del proyecto. En junio de 2015 el entonces titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) dio a conocer públicamente la estrategia de paquetes aplicada a la construcción del NAIM, que dividía las obras en 21 paquetes sucesivos para hacer frente al calendario extremadamente ambicioso del proyecto.

Con base en la experiencia internacional, el primer informe ya indicaba un calendario de ejecución demasiado ambicioso. También arguyó que la secuenciación anticipada de las obras ocasionaría duplicaciones que pondrían en mayor riesgo aún la ejecución eficaz del proyecto. Cuando algunos de esos hallazgos iniciales se materializaron en 2015 y principios de 2016, el GACM adaptó su estrategia de contratación para adecuarla mejor a las condiciones cambiantes. En previsión de posibles retrasos, la estrategia se revisó considerablemente y la construcción se dividió en nueve frentes de trabajo y más de 50 paquetes. La secuenciación de los paquetes se revisó en torno a la definición de una ruta crítica para permitir la terminación de los componentes esenciales de la infraestructura aeroportuaria antes de la entrega de las instalaciones de apoyo asociadas.

Efectos

Con base en las recomendaciones de la OCDE, los múltiples esfuerzos realizados por el GACM, junto con la SFP, para racionalizar los procedimientos de contratación apoyaron una mayor competencia en las licitaciones de casi todas las etapas de la fase de licitación. Estos esfuerzos deben redundar en múltiples beneficios, desde un mayor estímulo del mercado y una menor exposición a riesgos de colusión hasta ahorros financieros. Con base en una muestra de 100 obras de infraestructura licitadas en países en vías de desarrollo, se ha

calculado que el solo hecho de promover la competencia en los proyectos de infraestructura genera casi 8.2% de ahorros (Estache e Imi, 2008).

Para entender los efectos de los esfuerzos del GACM, el marco mexicano de contratación pública prevé la evaluación de las propuestas recibidas según un procedimiento de dos etapas por el cual solamente los licitantes que alcanzan una puntuación técnica mínima son evaluados en cuanto a la oferta económica. Complementado con los requisitos administrativos iniciales, este sistema de evaluación permite un análisis de la capacidad de las licitaciones del GACM para fomentar la competencia. El siguiente cuadro ofrece una evaluación de la evolución de la competencia en el tiempo.

Cuadro 2.1. Evolución en el tiempo de la competencia en las licitaciones para obras de construcción

	Licitaciones realizadas en 2015	Licitaciones realizadas en 2016	Licitaciones realizadas en 2017
Proporción de ofertas calificadas después de las verificaciones administrativas	67.5%	69.7%	51.8%
Proporción de ofertas calificadas después de la evaluación técnica en comparación con las ofertas recibidas	18.8%	41.6%	42.9%
Proporción de ofertas sometidas a evaluación económica en comparación con las calificadas después de las verificaciones administrativas	18.2%	67.1%	84.3%

Fuente: Análisis basado en información de CompraNet.

El Cuadro 2.1 que antecede muestra que el porcentaje de propuestas que cumplían la puntuación técnica mínima definida en las licitaciones aumentó considerablemente entre 2015 y 2017. Cabe señalar que la proporción entre las ofertas sujetas a evaluación integral y aquellas calificadas desde el punto de vista administrativo aumentó notablemente. Esta prueba indica que las licitaciones del GACM están mejor alineadas con las capacidades del mercado, ya que, independientemente del número de ofertas recibidas, la inmensa mayoría de ellas ahora compiten tanto en la parte técnica como en la financiera. En consecuencia, la certeza de obtener rentabilidad en la etapa de licitación se ha reforzado de manera considerable.

2.4. Investigación de mercado

Análisis de mercado: explicar las particularidades de los megaproyectos de infraestructura

El número de grandes empresas constructoras mexicanas capaces de satisfacer las necesidades de construcción del NAIM por sí solas es escaso (OECD, 2015b). Además, el marco legislativo nacional de contratación de obras públicas impone una proporción

de contenido nacional a las propuestas que se reciben de los licitantes, lo que refuerza la dependencia hacia el mercado de construcción mexicano. Era, pues, de vital importancia que las obras licitadas por el GACM fueran acordes con las capacidades del mercado, elemento que se ha destacado desde el informe original.

Sin embargo, el proceso estándar, establecido por la ley, para elaborar análisis de mercado en México no podía hacer frente a la magnitud y complejidad del NAIM. De hecho, el principal interés del análisis de mercado descrito en el marco normativo es ayudar a las autoridades contratantes a calcular los presupuestos para la contratación de obras públicas. Aunque en el caso del NAIM esta condición sigue siendo un componente necesario de los análisis de mercado, las peculiaridades de este megaproyecto exigían esfuerzos adicionales a fin de entender las capacidades del mercado para responder a las licitaciones del GACM.

Al principio del proyecto, el GACM se enfrentaba con una falta de fuentes de información y metodologías para llevar a cabo investigaciones de mercado robustas. La investigación de mercado realizada por el GACM sobre todo verificó en CompraNet si antes se habían realizado obras comparables e incluía presupuestos e información proporcionados por proveedores, organismos especializados y cámaras empresariales. Aunque en CompraNet se podían encontrar obras similares, difícilmente podían compararse con la escala y magnitud de los paquetes del NAIM.

En consecuencia, en 2016 el GACM elaboró un modelo de análisis de mercado que iba más allá de la información recuperada de CompraNet, si bien el análisis se centraba exclusivamente en si antes se habían contratado proveedores para la construcción de obras equiparables. En 2017 el GACM dio un paso más y elaboró una metodología para garantizar que las investigaciones que excedan lo prescrito por la ley se incluyen sistemáticamente en los análisis de mercado. Desde la multiplicación de las fuentes de información para hacer cálculos financieros hasta aprovechar el conocimiento que el gerente del proyecto tiene de los mercados internacionales, el GACM reforzó su comprensión de las capacidades del mercado.

Sin embargo, esos esfuerzos no tenían en cuenta la estructura del proyecto mismo, con paquetes secuenciados, lo que genera una complejidad adicional que debe tenerse en cuenta en las actividades previas a las licitaciones. Así pues, conforme a las recomendaciones de la OCDE en el Segundo informe de avances, el GACM amplió aún más las actividades de análisis de mercado elaborando en 2018 un manual específico que detalla los diversos pasos por darse al realizar este ejercicio. Señala específicamente que, más allá de los elementos financieros, las investigaciones de mercado deben incluir una evaluación de las capacidades técnicas de los posibles licitantes.

Quedan más posibilidades de mejora para que el GACM se beneficie con una evaluación dinámica de las capacidades del mercado para responder a las necesidades licitadas. Las características del proyecto y los resultados de las licitaciones anteriores exacerban este

imperativo. De hecho, una característica notable de la construcción del NAIM es que las empresas y los consorcios que compiten suelen ser los mismos de una licitación a otra.

Sostener la competencia en la construcción del NAIM a medida que esta avanza en el tiempo es fundamental para la ejecución eficaz del proyecto. De hecho, si se tiene en cuenta la concentración del mercado y la cantidad de recursos humanos y financieros necesarios para realizar las distintas obras, los recursos disponibles tienden a disminuir con el tiempo.

Efectos

La consecuencia inmediata de consolidar las actividades previas a las licitaciones, específicamente los análisis de mercado, consiste en una mayor capacidad de recuperación del proyecto frente a los riesgos de falta de competencia y mayor uso de las adjudicaciones directas. De hecho, de los 23 principales paquetes de construcción concluidos hasta agosto de 2018, solo dos desembocaron en la falta de ofertas adecuadas, y solamente uno terminó en adjudicación directa.

Asimismo, una breve comparación entre los componentes normales de los análisis de mercado según lo marca la ley y los elaborados con el tiempo por el GACM ayuda a entender los esfuerzos realizados para garantizar que las actividades previas a las licitaciones se ajustan mejor a la escala y la magnitud del NAIM (véase el Cuadro 2.2 a continuación).

Cuadro 2.2. Evolución de los análisis de mercado en el GACM

	Proceso del GACM cuando comenzó el proyecto	Proceso del GACM en agosto de 2018
Marco metodológico	Artículos 2 y 16 del ROPSRM	Manual del GACM para elaborar investigaciones de mercado
Fuentes de información	CompraNet Investigación en Internet	CompraNet Catálogo del GACM de artículos que contienen más de 27 000 precios unitarios Base de datos de anteriores licitaciones del GACM Investigación en Internet
Cálculos financieros de los paquetes	Precio calculado con base en obras similares halladas en CompraNet	Precio calculado con base en obras similares halladas en CompraNet Precio calculado con base en el catálogo de artículos del GACM Cálculos financieros hechos por diseñadores y arquitectos Cálculos financieros hechos por el gerente del proyecto
Análisis de los posibles licitantes	Existencia de proveedores nacionales e internacionales	Existencia de proveedores nacionales e internacionales Evaluación de las capacidades técnicas de los posibles licitantes Identificación de obras comparables realizadas por posibles licitantes

Fuente: Análisis basado en información facilitada por el GACM.

Además de aportar al GACM un punto de vista más holístico hacia el análisis de mercado, y aunque persisten otras posibilidades de mejora, estos esfuerzos están concebidos en última instancia para promover la competencia en las licitaciones. De las 23 principales licitaciones de construcciones terminadas hasta agosto de 2018, el promedio de ofertas sujetas a una evaluación integral pasó de 4.4 en 2015 a 6.4 en 2017, lo que representa un aumento de 45% de las ofertas aceptables.

2.5. Gestión de contratos

Gestión de contratos: garantizar que los buenos resultados de la fase de licitación cumplan sus expectativas

Al principio del proyecto, la gestión de contratos no se consideraba una prioridad en la construcción del NAIM. Sin embargo, la estructura misma del proyecto, con paquetes de obras secuenciados e interconectados, exigía un marco estructurado de gestión de contratos, apoyado por recursos tecnológicos y humanos adecuados. De hecho, el carácter interrelacionado de las obras adjudicadas a distintos proveedores y los posibles efectos colaterales de los retrasos de un contrato evidenciaban la necesidad de contratos robustos y de una supervisión estratégica del desempeño de los contratistas.

A fines de 2015 el GACM adoptó por primera vez la metodología de modelado de información de construcción (BIM, por sus siglas en inglés), que consiste en coordinar distintas tecnologías de gestión de proyectos por medio de un modelo digital tridimensional que facilita la evaluación del avance en tiempo real con respecto a los planes y el diseño de la construcción. Permite coordinar las aportaciones de los distintos equipos que participan en los proyectos de ingeniería, arquitectura y construcción. Esta metodología dotó al GACM del apoyo tecnológico integral necesario para vigilar la ejecución de los contratos, aunque solo fue el primer paso requerido.

El primer informe de avances pronosticó la futura criticidad de la gestión de contratos teniendo en cuenta la etapa de construcción del proyecto con las principales obras que había por delante y recomendó dedicar considerables esfuerzos a concebir un marco sólido adaptado a la escala y complejidad del NAIM. Como respuesta a esta solicitud, el GACM aplicó herramientas especializadas para vigilar mejor la ejecución de los contratos.

Para atender este problema fundamental, el GACM amplió su infraestructura tecnológica de apoyo adoptando el llamado Sistema de Control de Obra y Proyectos (SCOP). Este programa informático permite la generación de información y una representación gráfica de los avances que respalda la toma de decisiones en los activos construidos.

Por último, en abril de 2017 el GACM desplegó otro sistema de TI, el Sistema para la Elaboración de Documentos de Pago (SEDP), que cubría el ciclo de pago de los cálculos presentados por los proveedores durante el cumplimiento de los contratos. Esta herramienta ayuda al GACM a que los datos y cálculos del cuerpo de estimación y factura sean los

correctos y a que los principales interesados validen las solicitudes presentadas por los proveedores.

Sin embargo, los recursos tecnológicos en la gestión de contratos solo pueden ser eficaces como auxiliares de una sólida estructura interna con funciones y responsabilidades especializadas. Todos los informes de avances subrayaron la necesidad de dotar a las actividades de gestión de contratos con recursos, adecuados en número y competencias, y adaptar sus procesos internos a la escala y complejidad del proyecto.

El GACM fue actualizando cada vez más sus procesos de gestión de contratos creando un Comité de Cambios responsable de debatir los cambios más importantes hechos a los contratos firmados, para garantizar una gestión eficiente de las desviaciones y los cambios de los contratos. Volvió a considerar su estructura de gobierno en abril de 2017 al emprender una revisión completa de su estructura y procedimientos de gestión de contratos. Ahora, la responsabilidad de las actividades de gestión de contratos en el GACM recae en tres unidades técnicas auxiliadas por supervisores especializados externos.

Sin embargo, este entorno tecnológico reforzado y los procesos internos consolidados tenían que elaborar estrategias de gestión de contratos adaptadas a la base de proveedores del GACM. De hecho, los contratos de construcción adjudicados revelaban tendencias, tales como el predominio de los consorcios cuyos miembros contribuían a múltiples contratos, que hacían necesarias más adaptaciones al marco de gestión de contratos. En consecuencia, en 2018 el GACM empezó a evaluar su base de proveedores e identificó no solo a los contratistas de primer nivel, sino a los subcontratistas, que aportan información esencial para la ejecución eficaz del NAIM.

Efectos

Los esfuerzos mencionados evidencian claramente los cambios que se operaron dentro del GACM al elaborar su marco de gestión de contratos. Además, el compromiso de seguir avanzando hacia el objetivo de elaborar estrategias de gestión de las relaciones con los proveedores contribuirá a adaptar los marcos de gestión de contratos y proveedores del GACM a la estructura de su base de suministro.

Con base en todos los recientes estudios realizados con instituciones mexicanas, esto representaría un avance sin precedente en las prácticas y estrategias de gestión de contratos en el país y se adecuaría a las recomendaciones comparables de la OCDE al IMSS o a PEMEX (OECD, 2017c; OECD, 2018c).

Teniendo en cuenta los retrasos experimentados en la ejecución de los contratos, las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la reciente suspensión de las 14 licitaciones previstas para el segundo semestre de 2018 hasta que la nueva administración tome una decisión sobre el futuro del NAIM, la gestión estratégica de contratos y proveedores será aún más crítica para garantizar la ejecución eficaz del proyecto,

en caso de que continúe. De hecho, algunos de los contratos vigentes con proveedores resultarán afectados por esos cambios y solo una gestión estratégica de las relaciones contractuales con los proveedores podría ayudar a identificar soluciones alternativas que hagan frente a estas condiciones cambiantes.

2.6. Contrataciones abiertas

Desde el principio del proyecto, la OCDE ha alentado al GACM para que aumente sus esfuerzos de transparencia, tanto en relación con el acceso a la información como en cuanto a la contratación abierta. Se señaló que, si bien el GACM estaba atendiendo las solicitudes de acceso a la información, hacían falta mayores esfuerzos para difundirla proactivamente. Era fundamental la necesidad de reforzar la estructura, los recursos humanos y las responsabilidades de transparencia, necesidad aún mayor debido al marco reforzado de transparencia y acceso a la información.

La OCDE también reconoció que, si bien el GACM difundía información, su calidad y disponibilidad no era consecuente, lo que dificultaba el acceso de ciudadanos y proveedores a información entendible y actualizada. La OCDE recomendó que el GACM publicara toda la información sobre contratación no solo relacionada con el aeropuerto, sino con el funcionamiento del GACM, así como la información sobre contratación por tipo de procedimiento usado, montos y cifras. Asimismo, la OCDE recomendó que el GACM diera definiciones claras de los procedimientos de contratación y las excepciones más comunes a la licitación pública, y que publicara sus planes de contratación en un formato utilizable para que fuese posible distinguir entre las necesidades de contratación pasadas, presentes y futuras. Por último, la OCDE recomendó que el GACM elabore un sistema de recolección de datos para auxiliar la difusión proactiva y oportuna de documentos y datos.

Como respuesta a estas recomendaciones, el GACM puso en marcha varias iniciativas para promover la transparencia y las contrataciones abiertas del proyecto del aeropuerto. En enero de 2016 se celebró el primer taller de la OCDE sobre integridad y transparencia en la contratación pública, con instituciones nacionales como la SFP, la ASF y la Coordinación de Estrategia Digital Nacional, además de homólogos internacionales de la Italy Open Expo, la Federación Internacional de Ingenieros Consultores (FIDIC) y el Centro Global Anticorrupción en Infraestructura (GIACC, por sus siglas en inglés).

A continuación, durante el primer semestre de 2017, el GACM renovó su sitio web. En mayo de 2016 la OCDE hizo recomendaciones al GACM para que mejorara el diseño y el contenido de su sitio web. En particular, la OCDE preparó un breve informe en el que reconocía los esfuerzos realizados por el GACM para promover el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA), e identificaba información clave que interesaría al ciudadano medio a quien se pudiera incluir. Posteriormente, en conjunto con los colegas de la Italy Open Expo, la OCDE también elaboró una propuesta sobre el tablero de control y los

indicadores del sitio web. Esto fue resultado del taller de mayo de 2016 sobre contratación abierta, que incluyó a homólogos de la Open Contracting Partnership y la Italy Open Expo.

Efectos

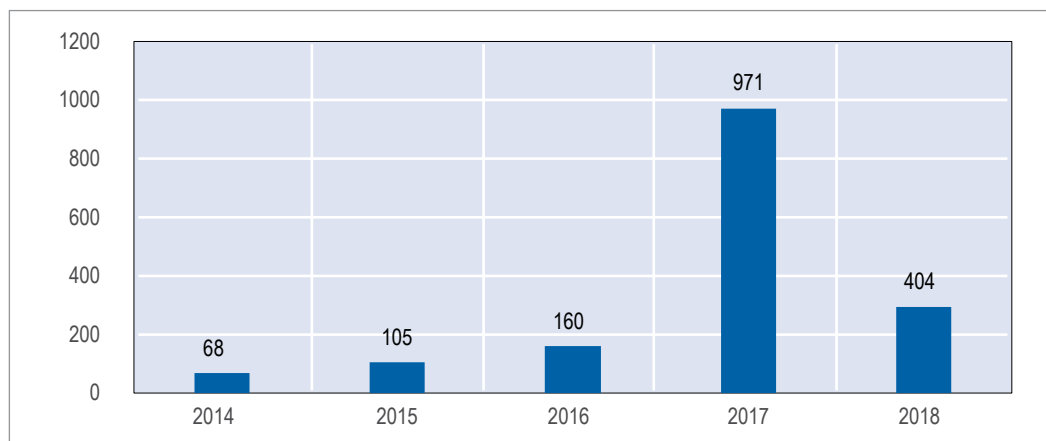
Hasta enero de 2016 el GACM tenía una Gerencia de Transparencia y Rendición de Cuentas con tres empleados en la llamada Unidad de Enlace. En ese entonces la OCDE colaboraba con el GACM para atender las recomendaciones hechas en el informe de 2015 en cuanto a mejorar la estructura administrativa de las unidades de transparencia. Conforme a lo anterior, se reforzó el equipo con personal especializado y en agosto de 2017 se estableció una Subdirección de Transparencia y Datos Abiertos, a la cual se adscribió la Gerencia de Transparencia y la recién creada Gerencia de Datos Abiertos. En 2018, el equipo de transparencia en el GACM consta de 12 personas.

El GACM también realizó una serie de ejercicios de construcción de capacidades para aumentar el conocimiento y las competencias del personal conforme al Convenio General de Colaboración en materia de transparencia y apertura gubernamental que el GACM firmó con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en abril de 2017. En este se incluyen la capacitación del personal de GACM sobre el nuevo marco normativo del derecho de acceso a la información, la protección de datos personales y la gestión del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT). Lo anterior se tradujo en que el INAI extendiera reconocimientos al Comité de Transparencia de GACM como 100% capacitado y a GACM como entidad 100% capacitada. Además, existe un plan anual de capacitación para el personal del GACM en colaboración con el INAI.

El GACM ha logrado avances considerables en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia. En mayo de 2017 GACM publicó en el SIPOT la información exigida por las disposiciones legales de acceso a la información, la cual se actualiza periódicamente. El INAI revisa el SIPOT, realiza evaluaciones y hace recomendaciones de mejora al GACM. En cuanto a solicitudes de acceso a la información, desde 2014 el GACM las ha recibido de manera constante y una tendencia visible ha sido el creciente número de solicitudes en consonancia con la ejecución del proyecto en sus diversas etapas de planeación, licitación, adjudicación, contratación y ejecución de los contratos (véase la Gráfica 2.2 en la página siguiente).

El GACM también atendió de manera oportuna los recursos de revisión. En los casos que justificaban mayor revisión, el GACM realizó las acciones correspondientes necesarias para cumplir con las instrucciones emitidas por el INAI. De 2014 a 2018, el GACM recibió 1 708 solicitudes de acceso a la información y 88 recursos de revisión (es decir, los solicitantes apelaron 5.1% de las respuestas del GACM). De los 88 recursos de revisión, 81% (71) fueron resueltos por el INAI en favor del GACM hasta el 30 de septiembre de 2018.

Gráfica 2.2. **Número de solicitudes de acceso a la información recibidas por el GACM, 2014-2018**



Nota: Los datos de 2018 están actualizados hasta septiembre.

Fuente: Información facilitada por el GACM.

En cuanto a las contrataciones abiertas, durante la Cumbre Mundial de Gobierno Abierto celebrada en la Ciudad de México en octubre de 2014, el presidente Enrique Peña Nieto señaló que el NAIM sería la primera gran obra de infraestructura en adoptar el EDCA. Este compromiso ha hecho del NAIM el primer proyecto importante de infraestructura en México y precursor internacional en publicar información por medio del EDCA acerca de todo el ciclo de los procedimientos de contratación.

A raíz de un análisis del EDCA en comparación con la reglamentación existente en México, en 2016 el GACM llevó a cabo una serie de acciones para adoptar el EDCA en el proyecto del aeropuerto. Entre ellas se incluyó la colaboración con varios órganos nacionales (por ejemplo, la Oficina de la Presidencia, la SFP y el INAI), así como el apoyo de Transparencia Mexicana y la Open Contracting Partnership (OCP). En marzo de 2016 la aplicación de la versión 1.0 del EDCA empezó con la publicación de dos contratos en el Portal de Datos Abiertos del Gobierno de México (*datos.gob.mx*) como pruebas piloto. En marzo de 2018, con el apoyo de la Oficina de la Presidencia y específicamente de la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional (CEDN), el GACM migró a la versión 1.1, que actualiza el EDCA y particularmente reorganiza la información de proveedores y permite la comparabilidad entre publicadores. Esto hace del GACM la primera entidad paraestatal de la administración pública federal en publicar información con la nueva versión del EDCA.

Para apoyar la transición al EDCA, el GACM aumentó su capacidad técnica para publicar datos en el portal informático. Al principio, la publicación de la contratación abierta era manual y exigía muchos recursos. Ahora, con el Sistema Institucional de Grupo

Aeroportuario (SIGA), que es un sistema GRP, el equipo de transparencia del GACM puede extraer los datos requeridos para el portal de datos abiertos. Esto reduce considerablemente el tiempo y los recursos necesarios, y minimiza los errores.

Durante todo este periodo el GACM ha colaborado con la mesa de ayuda de la OCP, que evaluó la adopción del EDCA en el GACM y entregó al grupo dos informes en los que destacaba los aspectos mejorables y más reformas. El primer informe, recibido en octubre de 2017, validó el uso de archivos JSON en la versión 1.0 del EDCA. El informe también reconoció los avances hechos por el GACM, y solicitó ajustes técnicos menores, todos los cuales el GACM ha terminado. Asimismo, a raíz de la aplicación de la versión 1.1 del EDCA, el GACM recibió un segundo informe en junio de 2018, que reconoce la migración a la versión 1.1 del EDCA e identifica varias observaciones técnicas menores que el GACM atiende actualmente.

Hasta septiembre de 2018 el GACM había publicado 461 contratos, por un monto total de 153.8 millones de pesos, en el Portal de Datos Abiertos, el Visualizador Gráfico de Contratos Abiertos del GACM y el sitio web del GACM.¹ En la información publicada se incluyen los documentos del procedimiento de contratación, el avance físico y financiero de cada contrato publicado y el tipo de procedimiento de contratación usado.

Ahora GACM trabaja en una serie de mejoras de segunda generación para poner a disposición de los interesados varias herramientas fáciles de usar en el sitio web del GACM, que permiten el acceso público a la información relacionada con el proyecto. Por ejemplo, el GACM ofrece hoy un “indicador global de avance físico-financiero” para que los usuarios puedan ver fácilmente el avance del proyecto hasta la fecha. Se agregó un plano interactivo, lo que da al público información sobre el avance y el estado que guardan varios elementos del proyecto en una herramienta atractiva y fácil de usar. Para orientar más a los usuarios, y como respuesta a las recomendaciones de la OCDE, el GACM también publicó la Política de Publicación de las Contrataciones Abiertas, que abarca el proceso de publicación y da a los usuarios información detallada sobre el alcance, la aplicación y el calendario (para mayores detalles, véase la sección 3).

El GACM también realizó una encuesta entre ciudadanos para identificar los posibles aspectos de mejora. En particular, la encuesta, realizada por medio del sitio web del GACM del 26 de junio al 27 de septiembre de 2018, tiene por objeto reunir aportaciones sobre la manera de mejorar el acceso a la información y perfeccionar las varias herramientas para navegar por los avances de la construcción del proyecto del NAIM.

El GACM ha cumplido su compromiso de ser un líder en transparencia entre los megaproyectos de infraestructura, y sirve de ejemplo en contratación abierta para la administración pública de México. El grupo recibió en el sitio *gob.mx* un reconocimiento de la SFP y otro de la CEDN por su excelencia en gobierno digital, que destacan la innovación y el uso de estrategias digitales. Además, el GACM está reconocido a nivel tanto nacional como mundial por su trabajo en contratación abierta. En marzo de 2018

el GACM presentó su experiencia en la adopción del EDCA en el Foro de Contratación Abierta, organizado por la Alianza para la Contratación Abierta en México. Entre los participantes se incluyeron representantes del INAI, la SFP, la SHCP, la CEDN, el Banco Mundial, la OCP y Transparencia Mexicana, junto con representantes de contralorías de gobiernos estatales y municipales. Cabe señalar que el avance del GACM también sirve como precursor de la adopción de la contratación abierta en México y la formación del C5 (Contracting 5), que comprende a México, Francia, el Reino Unido, Colombia y Ucrania, y recientemente incorporó a Argentina.

2.7. Gestión de riesgos y control interno

En la evaluación inicial y los posteriores análisis realizados por la OCDE de las medidas de gestión de riesgos del GACM en 2015, se subrayaron retos considerables. Pese a que el grupo tenía una estrategia vigente de gestión de riesgos, el informe de la OCDE *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura. El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México* llamó la atención hacia la falta de procedimientos relativos a la gestión de riesgos de corrupción. Específicamente, el informe señaló que el mapa de riesgos del GACM no incluía la corrupción como riesgo, ni contenía medidas para evitar que se materializaran posibles infracciones de integridad en los procesos de contratación pública considerados de alto riesgo de corrupción. Para salvaguardar la integridad y mitigar eficazmente los riesgos de corrupción, la OCDE recomendó al GACM que elaborara un mapa de riesgos de corrupción en el que describiera dónde radicaban los riesgos importantes del proyecto y sus procesos, e identificara a los actores susceptibles a infracciones de integridad. Asimismo, el informe recomendó que el GACM usara “banderas rojas” para ayudar a prevenir infracciones, elaborara un plan de integridad para auxiliar las actividades de mitigación de riesgos y diera capacitación al personal a fin de prepararlo para advertir mejor los riesgos de corrupción e impedir que se materializaran.

El primer informe de avances de la OCDE (2016) reconoció un compromiso permanente con el fortalecimiento del marco legal y de políticas públicas en relación con el combate de la corrupción en México, pero destacó que el GACM podía mejorar su trabajo en la promoción de una cultura de integridad yendo más allá del cumplimiento de las prescripciones legales. Además, las evaluaciones de la OCDE señalaron retos en cuanto a las funciones y responsabilidades hacia la gestión de riesgos en el GACM. La OCDE recomendó que el GACM diera pasos para garantizar que todas las partes que intervenían en el proceso de gestión de riesgos estaban al tanto de los riesgos existentes para la integridad y de los mecanismos para atenderlos, así como de sus propias responsabilidades.

Efectos

En los años que siguieron al informe inicial de la OCDE, la cooperación entre el GACM y la organización dio por resultado que se lograran avances considerables en lo relativo a las medidas de gestión de riesgos. La Política Integral de Gestión de Riesgos del GACM

ahora incluye una referencia explícita a la identificación y mitigación de los riesgos de corrupción y aborda el carácter de alto riesgo de los procesos de contratación pública. El GACM no solo elaboró una política y una estrategia especializadas de gestión de riesgos desde el principio del proyecto, sino que estas medidas se llevaron a la práctica, lo que dio por resultado procesos más robustos de evaluación de riesgos. Concretamente, el GACM elaboró una estrategia de personal de enlace de todas las áreas para sus evaluaciones de riesgos, las cuales lleva a cabo cada mes; este grupo también ofrece orientación a los dueños de los riesgos en los departamentos respectivos, al Comité de Riesgos y a su propio personal.

La postura que el GACM adoptó en relación con la gestión de riesgos desde el principio del proyecto es de carácter holístico; atiende las lagunas de las políticas públicas y hace cambios estructurales si es necesario. Como respuesta a las recomendaciones de la OCDE, también se han logrado avances en lo que respecta a la estructura institucional interna hacia la gestión de riesgos: ahora un subdirector contratado en 2017 por el GACM encabeza las actividades de gestión de riesgos del organismo, complementando y respaldando el trabajo del Comité de Riesgos, que se estableció en 2017. Por medio de actividades de capacitación y concientización, el GACM ha hecho un esfuerzo continuo para aclarar las funciones y responsabilidades relativas a la gestión de riesgos, así como, en términos más generales, para aumentar la conciencia sobre la corrupción y el fraude.

Aunque se han dado grandes pasos gracias a la cooperación entre el GACM y la OCDE, aún hay oportunidades para fortalecer las medidas de gestión de riesgos del GACM. El grupo podría dar más pasos para utilizar mejor el análisis de datos en sus procesos de gestión de riesgos refinando los indicadores de corrupción y fraude mediante el uso de los datos existentes y tableros de control de riesgos, así como creando un tablero de control para apoyar sus evaluaciones de riesgos de corrupción, además de la Plataforma para la Gestión de Riesgos de GACM (PGPI-RISK). Mediante el compromiso permanente del GACM con la mejora de sus prácticas y la pericia aportada por la OCDE, el grupo tiene las herramientas para lograr mayores avances en sus actividades de gestión de riesgos.

2.8. Ética y gestión de conflictos de intereses

La integridad y la transparencia han sido una de las piedras angulares de la colaboración entre el GACM y la OCDE en la ejecución del NAIM. En 2015 el GACM apenas se encontraba en las primeras etapas de considerar la creación de una estrategia para prevenir la corrupción en la construcción del aeropuerto. En este sentido, había mucho por hacer para mitigar los riesgos de corrupción y las prácticas ineficientes para preservar la credibilidad general del proyecto. De hecho, los grandes proyectos de infraestructura son particularmente propensos al fraude y la corrupción. Así, la OCDE y el GACM pronto decidieron emprender esfuerzos conjuntos para promover una cultura de integridad en todas las operaciones del GACM.

La OCDE orientó al GACM en la elaboración de una estrategia general para identificar los puntos débiles ante la corrupción en las operaciones globales del GACM, prestando especial atención a los procesos de contratación pública. Para hacerlo, se prestó al GACM un asesoramiento individualizado y práctico en la elaboración de su estrategia, incluso por medio de talleres, grupos de sondeo, revisiones de políticas y debates informales. La OCDE identificó los principios en los que descansa esta estrategia, incluidos 1) promover una cultura de integridad, 2) establecer una sólida infraestructura de integridad, 3) fortalecer la integridad empresarial, y 4) aumentar la transparencia y el acceso a la información para vigilar la construcción del NAIM.

En primer lugar, hasta octubre de 2015 el GACM no tuvo un OIC propio. El OIC de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes era responsable de la auditoría interna en el GACM, pero su intervención era limitada, ya que el órgano no había elaborado ningún plan anual de auditoría. Las actividades de supervisión se limitaban a las realizadas por la ASF, que llevaba a cabo auditorías externas de los procesos financieros y los contratos. Cuando se tomó la decisión de designar un OIC en el GACM, la OCDE recomendó que se le asignaran suficientes recursos para que actuara no solo como órgano de control sino como cuerpo consultivo para las unidades de administración y contratación del GACM, con miras a garantizar procedimientos de contratación eficientes y transparentes. La OCDE también prestó asesoría práctica para el establecimiento de una ventanilla única de integridad, con el objetivo de elaborar políticas sobre los conflictos de intereses y la protección de denunciantes, así como de brindar consejos éticos al personal.

Asimismo, la OCDE prestó un apoyo considerable al GACM para configurar y poner en marcha una auténtica cultura de integridad. En 2015 el GACM no había elaborado ninguna política específica para prevenir, identificar y atender situaciones de conflicto de intereses que pudieran implicar a sus funcionarios. En consecuencia, la OCDE recomendó elaborar una política integral de conflictos de intereses con objetivos claros en cuanto a evitar y mitigar los conflictos de intereses. A principios de 2016 el GACM estableció una declaración obligatoria de conflictos de intereses tanto para los funcionarios (Declaración de posible conflicto de intereses) como para los licitantes (Manifestación de integridad) que participan en procedimientos de licitación, así como una declaración anticorrupción para las empresas privadas. Sin embargo, el primer informe de avances de la OCDE señaló que no había un procedimiento sistemático de revisión de las declaraciones ni medidas de mitigación para contrarrestar los conflictos que pudieran surgir. En consecuencia, la OCDE recomendó que el GACM definiera qué hacer con la información reunida con las declaraciones de intereses privados, así como capacitación práctica para su personal prestándole orientación sobre la resolución de situaciones éticamente delicadas y dilemas éticos.

En junio de 2017 el GACM elaboró un Protocolo Interno para prevenir, identificar y atender situaciones de conflicto de intereses, aplicable a todos los empleados, independientemente de su situación contractual. El protocolo, actualizado en octubre de 2017 y enero de 2018, establece las distintas opciones que los altos funcionarios tienen

en el caso de que un servidor público sujeto a su autoridad se encuentre en una situación aparente, real o posible de conflicto de intereses. Para garantizar su aplicación eficaz, la OCDE, asistió al GACM en la elaboración de un Plan de Acción con objetivos e indicadores concretos mediante talleres realizados en julio de 2017 y marzo de 2018.

La apertura para debatir las inquietudes o los dilemas éticos en una organización es un componente esencial de una cultura de integridad sana. Sin embargo, el GACM no tenía mecanismos adecuados para permitir a los empleados, subcontratistas o socios empresariales denunciar conductas inapropiadas preservando su derecho a una protección eficaz. Para atender la falta de mecanismos formales de denuncia de infracciones, la OCDE recomendó que el GACM definiera con sus empleados qué canales merecerían su confianza para denunciar las malas conductas, con miras a adoptar políticas adicionales que aumentarían la transparencia en la atención de las denuncias en el GACM. La OCDE aconsejó que estas políticas fueran lo más claras y sencillas posible para garantizar la certidumbre de que los denunciantes tendrán derecho a medidas de protección. La OCDE también aconsejó al GACM que realizara actividades de capacitación, formación y divulgación a fin de fomentar una cultura de apertura y empoderar al personal para reaccionar a los dilemas éticos y aplicar adecuadamente las normas de integridad.

Desde las primeras etapas del proyecto del NAIM, la OCDE alentó al GACM a apoyar las medidas que promovieran una cultura de integridad en el sector privado. Como respuesta, el GACM redactó cláusulas de integridad en los contratos, así como una declaración de integridad para los empleados privados. Además, el grupo promovió la aplicación del Modelo de Programa de Integridad Empresarial (MPIE) de la SFP entre sus socios.

Al principio del proyecto del NAIM, el GACM empleó testigos sociales para promover el escrutinio público y garantizar la integridad del proceso de contratación pública. Sin embargo, el procedimiento requería más criterios para poder ser aplicado a contratos por montos inferiores a los límites mínimos. La OCDE alentó al GACM a establecer criterios en cuanto a la participación obligatoria de testigos sociales en su manual de contratación pública, incluyendo reglas claras para definir en qué casos incluir testigos sociales en contratos inferiores a los límites legales. Como respuesta, el GACM redujo el límite mínimo para hacer participar a un testigo social (100 millones de pesos, en contraposición al requisito legal de 400.2 millones en el caso de bienes, arrendamientos y servicios, y 800.4 millones en el caso de obras públicas y servicios relacionados [OECD, 2018]), y ha invitado a participar a testigos sociales en procedimientos clave de contratación de obras públicas.

Efectos

Con ayuda de la OCDE, el GACM logró considerables avances en la elaboración y aplicación de su estrategia de integridad. Ahora las medidas institucionales del GACM están mejor integradas y coordinadas para fomentar más eficazmente la integridad en sus

procesos operativos. De hecho, el OIC ahora no solo actúa como órgano tradicional de control, sino que desempeña un importante papel consultivo para varios comités técnicos. El OIC también cumple una vital función preventiva al participar en varios talleres de formación de capacidades en relación con el fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y gestión de contratos. El GACM y el gobierno de México entendieron cabalmente el papel estratégico desempeñado por el OIC, pues se crearon al menos 20 plazas durante la colaboración con la OCDE. Por último, la colaboración entre la OCDE y el GACM redundó en un avance sin precedente en la administración pública mexicana: el establecimiento de una Unidad de Ética responsable de coordinar la elaboración y aplicación de políticas de integridad entre las unidades competentes de todo el GACM.

La elaboración de un protocolo interno para la gestión de conflictos de intereses ha sentado las bases de una sólida cultura de integridad. Los directivos y el personal del GACM ahora entienden la necesidad de ir más allá de la sola declaración de intereses privados y el cumplimiento de las reglas y los procedimientos vigentes. La OCDE ha moderado los debates entre el personal y la dirección del GACM sobre la manera en que el protocolo de conflictos de intereses puede contribuir a mantener la integridad de la gestión y la toma de decisiones, incluso con el uso de casos reales para promover el conocimiento práctico. Estas conversaciones también han derivado en la elaboración de un Plan de Acción con objetivos concretos y acciones medibles para aumentar los efectos del protocolo de conflictos de intereses. Finalmente, la OCDE asistió al GACM y la SFP en el diseño y la aplicación de una metodología para evaluar los efectos de las actividades de capacitación en las conductas relevantes (es decir, en la capacidad de los miembros del personal para identificar una situación de conflicto de intereses y saber qué hacer al respecto). En 2017 un total de 341 miembros del personal recibió capacitación (presencial o por videoconferencia) sobre prevención de conflictos de intereses.

El GACM ha acometido esfuerzos a fin de reforzar la confianza para denunciar infracciones ofreciendo varios canales internos y externos y empoderando a una Unidad de Ética para que desempeñe una función consultiva antes de que se hagan denuncias de esta clase. Por ejemplo, el GACM elaboró un procedimiento para denunciar conductas inapropiadas al Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI), así como un protocolo para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en la atención de las denuncias. Se aumentó la conciencia de los canales de denuncia con varios medios, incluidas las menciones explícitas en el código de conducta del GACM, muchas señales y publicaciones para anunciar los números telefónicos de atención a denunciantes y la capacitación que presta la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Interés (UEIPPCI) sobre los beneficios de plantear problemas éticos en el lugar de trabajo. La OCDE y expertos internacionales también prestaron capacitación y consejo adicionales al personal que participaba específicamente en la gestión de denuncias de infracciones, para aumentar su competencia y capacidad de respuesta en la atención de las denuncias. Por último, la SFP ha elaborado un conjunto de políticas integrales para

otorgar protección a los denunciantes según el protocolo del CEPCI para conceder medidas de protección a los gestores de integridad (es decir, denunciantes).

Como consecuencia de los esfuerzos del GACM para aliarse con el sector privado en lo referente a la integridad, hoy se incluyen cláusulas anticorrupción y sobre conflictos de intereses en todos los contratos. Además, en marzo de 2018 el GACM adoptó el Manifiesto de Integridad, que detalla las conductas que se esperan de todo empleado privado que trabaje en el proyecto del NAIM. Desde su adopción, los contratistas más importantes del GACM (por ejemplo, aquellos con contratos por un monto agregado de 115 000 millones de pesos u 87% del total contratado) han firmado la declaración de integridad del NAIM. En colaboración con la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), el GACM también impulsó a sus proveedores a adoptar el MPIO propuesto en junio de 2017 por la SFP.

El compromiso del GACM para promover la participación de colaboradores externos, incluidos los testigos sociales, en los procedimientos clave de contratación (como en la adjudicación de contratos para la construcción de la torre de control y las carreteras al aeropuerto) permitió al público ejercer un escrutinio estrecho del proceso de contratación pública. Para reforzar su compromiso con la colaboración externa, el GACM también hizo participar a testigos sociales en las licitaciones inferiores al nuevo límite mínimo de 100 millones de pesos. Los interesados ahora pueden ver veinticuatro testimonios de testigos sociales en el sitio web público del GACM, lo que contribuye a la cultura de apertura y transparencia.

2.9. Comunicaciones

Desde las primeras etapas del proyecto del NAIM, la OCDE recomendó el diseño de una estrategia de comunicaciones, en el entendimiento de que una estrategia exitosa de comunicaciones ayudaría a mejorar las percepciones del proyecto entre los actores clave para alcanzar certidumbre, transparencia y confianza como vectores centrales. De hecho, el uso de una comunicación adecuada mejora la infraestructura sustentable y facilita la buena gobernanza promoviendo el gobierno abierto, una mayor rendición de cuentas y la participación activa de los actores de la sociedad civil.

A principios de 2015 no había una estrategia de comunicaciones clara para el NAIM y, de hecho, el GACM carecía de una unidad de comunicaciones, las cuales gestionaba sobre la marcha la SCT, que desde luego tenía al NAIM como un renglón más de su cartera, pues tiene que atender otras políticas y proyectos de comunicaciones y transportes en el país. En consecuencia, la OCDE recomendó al GACM hacerse cargo de las comunicaciones del proyecto del NAIM y establecer una estrategia formal con objetivos, medios, acciones, presupuesto y unidades responsables.

En octubre de 2015 el GACM empezó a organizar su propia unidad de comunicaciones. Redactó su Programa de Comunicación Social conforme a su misión y sus reglas

institucionales. El grupo envió el proyecto de programa a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) para saber su opinión, y esta se pronunció a favor en noviembre de 2015. El personal especializado se incorporó a la Unidad de Comunicaciones durante 2016 para asumir las tareas relacionadas con las comunicaciones, como documentar los avances del proyecto con fotografías y videos, redactar boletines de prensa, atender las solicitudes de los medios de comunicación, observar las noticias sobre el NAIM, diseñar y poner en marcha campañas de comunicación, administrar el sitio web y las redes sociales, entre otras.

En el segundo semestre de 2017 el Consejo de Administración del GACM aprobó ajustes a la estructura institucional para formalizar la Subdirección de Comunicación Social y Relaciones Públicas (SCSRP) con el objetivo de “promover y mantener una percepción positiva del NAIM y el GACM en la opinión pública en general y los medios de comunicación en particular, informando sobre sus objetivos, metas, características y avances”.

Efectos

Hoy en día la SCSRP tiene un presupuesto propio, es una unidad formal del GACM, como lo demuestra su Manual de Organización, y despliega sistemáticamente varias medidas y estrategias de comunicación para difundir los beneficios y los avances del NAIM. Por ejemplo, ha promovido dos campañas de comunicación en 2018, emitiendo boletines de prensa para informar sobre el avance del proyecto y los resultados de las licitaciones, organizando conferencias de prensa y entrevistas a funcionarios del GACM, midiendo los efectos de las noticias sobre el NAIM, actualizando el sitio web del GACM y administrando sus redes sociales.

El crecimiento de las redes sociales es solo un ejemplo concreto de los efectos de la estrategia de comunicación social. El número de seguidores de Facebook, por ejemplo, creció más de 20 veces en el periodo comprendido entre noviembre de 2016 y junio de 2018 (véase el Cuadro 2.3 a continuación).

Cuadro 2.3. Seguidores en redes sociales

	Noviembre 2016	Julio 2017	Junio 2018	Septiembre 2018	% de crecimiento 2016-2018
Facebook	2 285	34 760	55 722	67 742	2 865
YouTube	929	2 843	6 790	7 414	698
Twitter	S.I.	8 893	16 502	20 828	134
Instagram	S.I.	1 079	2 690	3 519	226

Nota: S.I.: sin información. La actividad en Twitter e Instagram comenzó en 2017, por lo que el porcentaje de crecimiento se refiere al periodo comprendido entre julio de 2017 y septiembre de 2018.

Fuente: Información facilitada por el GACM.

Quizá la actividad de comunicación social tenga que ver con la postura favorable de la mayoría de los mexicanos hacia el NAIM. Una encuesta nacional publicada el 29 de julio de 2018 por Consulta Mitofsky reveló que 54.4% de la población está a favor de mantener el proyecto como está, mientras que 29.4% quiere ajustarlo. Las cifras son aún más favorables al proyecto tal como está entre las personas que han viajado en avión (79.2% frente a 12.4%), pero conservan la misma tendencia aun entre quienes nunca han viajado en avión (43.9% frente a 35.1%). Esto probablemente significa que las personas entienden los efectos positivos del proyecto más allá de los beneficios directos para quienes viajan a menudo en avión (Consulta Mitofsky, 2018).

Asimismo, la estrategia de comunicaciones ha permitido al GACM responder a las notas negativas y a las que contienen información equivocada o malas interpretaciones. Por último, ha sido un mecanismo para dirigirse a varios públicos y acercarlos al proyecto del NAIM, lo que ha promovido un sentido de propiedad de la infraestructura para todos los mexicanos. Por ejemplo, 11 384 personas participaron en visitas guiadas al lugar de la obra entre enero y septiembre de 2018, sobre todo estudiantes, cámaras de comercio, inversionistas, grupos de interés y periodistas de diferentes medios de comunicación.

Notas

¹ Disponible en <https://datos.gob.mx/nuevoaeropuerto/> (consultado el 10 de octubre de 2018).

Bibliografía

- 4-traders.com. (s.f.), Aena:16-07-2018 Change in the Composition of the Board of Directors, the Audit Committee and the Executive Committee of Aena SME, S.A. (pdf, 90.11 kB), <http://www.4-traders.com/AENA-20798509/news/Aena-16-07-2018-Change-in-the-Composition-of-the-Board-of-Directors-the-Audit-Committee-and-the-E-26936742/> (consultado el 20 de julio de 2018).
- Aéroports de Paris (2014), *Bylaws of the Board of Directors of Aéroports de Paris, 15-09-2015-bylaws-of-the-board-of-directors-of-adp.pdf* (consultado el 12 de julio de 2018).
- Aéroports de Paris (2017), *Corporate Governance Report*, https://www.parisaeroport.fr/docs/default-source/groupe-fichiers/finance/actionnaires-individuels/assemblee-generale/2018/4-2--adp-corporate-governance-report---2017.pdf?sfvrsn=7dd5eebd_0 (consultado el 12 de julio de 2018).
- Airport Authority Hong Kong (s.f.) Corporate Governance, https://www.hongkongairport.com/eng/pdf/media/publication/report/12_13/E_11_Corporate_Governance.pdf (consultado el 20 de julio de 2018).
- Airport Operators Association (2016), *How better access to airports can boost growth*, https://www.caa.co.uk/uploadedFiles/CAA/Content/Standard_Content/Data_and_analysis/Datasets/Airport_stats/Airport_data_2015/Table_01_ (consultado el 16 de agosto de 2018).
- Airports of Thailand Public Company Limited (s.f.), *Corporate Information*. Retrieved 07 20, 2018, from <http://aot.listedcompany.com/directors.html> (consultado el 20 de julio de 2018).
- Bloomberg (2017), *In Mexico City Mud, Pena Nieto's \$13 Billion Airport Project Bogs Down - Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-13/in-mexico-city-mud-pena-nieto-s-13-billion-project-bogs-down> (consultado el 2 de julio de 2018).
- Consulta Mitofsky (2018), *Tercera encuesta nacional sobre el nuevo aeropuerto (NAICM)*, <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1083-3encuesta-aeropuerto>.
- Daa plc (2017), *Daa Annual Report 2017*, http://issuu.com/daapublishing/docs/daa_annual_report_2017?e=5056106/60531841 (consultado el 12 de julio de 2018).
- El Economista* (2018), *Fibra E no privatiza al nuevo aeropuerto, asegura el GACM*, <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Fibra-E-no-privatiza-al-nuevo-aeropuerto-asegura-el-GACM-20180321-0012.html> (consultado el 2 de julio de 2018).
- El Heraldo de Mexico* (2018), *Detectan trabas en obras viales*, <https://heraldodemexico.com.mx/mer-k-2/detectan-trabas-en-obras-viales/> (consultado el 16 de agosto de 2018).
- El País* (2018), *El Gobierno mexicano cifra en 6.500 millones de dólares el coste de cancelación del nuevo aeropuerto*, https://elpais.com/economia/2018/03/27/actualidad/1522106993_288940.html (consultado el 2 de julio de 2018).

- Estache, A. y A. Iimi (2008), “Procurement Efficiency for Infrastructure Development and Financial Needs Reassessed”, World Bank, <http://econ.worldbank.org> (consultado el 22 de agosto de 2018).
- Friis Olsen Lisa Ellram, R. (1997), *A Portfolio Approach to Supplier Relationships*, https://ac.els-cdn.com/S0019850196000892/1-s2.0-S0019850196000892-main.pdf?_tid=d538cc6c-48f3-4a44-8cbb-60c892bdaad8&acdnat=1534256723_2e523f82ef4bc942b960707666d582af (consultado el 14 de agosto de 2018).
- GACM (2018), *Mexcat Investor Conference Call*.
- GACM (2018), *Plano Interactivo de NAIM*, <http://www.aeropuerto.gob.mx/mapa/mapa.php> (consultado el 22 de agosto de 2018).
- Global Knowledge Sharing Network (2016), *Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, <http://www.oecd.org/daf/ca/Global-Knowledge-Sharing-Network-on-SOEs-Proceedings-June-2016.pdf> (consultado el 2 de julio de 2018).
- Gob.mx (2018), *Avance Global - Nuevo Aeropuerto Internacional de México*, http://www.aeropuerto.gob.mx/avance_global.php (consultado el 14 de agosto de 2018).
- Isavia (s.f.), *Corporate Governance*, <https://www.isavia.is/en/corporate/about-isavia/community-and-environment/governance> (consultado el 12 de julio de 2018).
- Kraljic, P. (1983), “Purchasing Must Become Supply Management”, *Harvard Business Review* (septiembre), <https://hbr.org/1983/09/purchasing-must-become-supply-management> (consultado el 14 de agosto de 2018).
- Lamberti, J. y T. Rothstein (2017), *Empresas Participantes en el Proyecto del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México*, <https://www.colaboratorio.org/wp-content/uploads/2017/07/Empresas-NAICM.pdf> (consultado el 2 de julio de 2018).
- Malaysia Airports Holdings Berhad (2017), *Annual Report 2017*, http://annualreport2017.malaysiaairports.com.my/pdf/MAHB_AR17-chapter-4.pdf (consultado el 20 de julio de 2018).
- Norwegian Ministry of Trade and Industry (2008), *The Government’s Ownership Policy*, www.regjeringen.no/nhd (consultado el 13 de julio de 2018).
- Nuevo Aeropuerto Internacional de México (s.f.), *Acciones de Integridad en GACM*, http://www.aeropuerto.gob.mx/integridad_gacm.php (consultado el 25 de julio de 2018).
- OECD(2012), *Ownership Oversight and Board Practices for Latin American State-Owned Enterprises*, http://www.fonafe.gob.pe/UserFiles/File/downloads/eventos/BuenGobiernoCooperativo/SOEOwnershipandBoardsAE_Oct%202.pdf (consultado el 2 de julio de 2018).
- OECD (2013), *Board Member Nomination and Election*, <http://www.oecd.org/daf/ca/BoardMemberNominationElection2012.pdf> (consultado el 23 de julio de 2018).

- OECD (2014), *Transparency and Accountability Frameworks for Latin American State-Owned Enterprises*, <https://www.oecd.org/daf/ca/TransparencyandAccountabilityFrameworksforLASOEs.pdf> (consultado el 27 de julio de 2018).
- OECD (2015a), *Board Practices and Financing for Latin American State-Owned Enterprises*, <http://www.oecd.org/daf/ca/Board-Practices-Financing-Latin-American-SOEs.pdf> (consultado el 5 de julio de 2018).
- OECD (2015b), *Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248335-en> (consultado el 28 de diciembre de 2017).
- OECD (2016), *Combating corruption and promoting business integrity in state-owned enterprises: Issues and trends in national practices*, <https://www.oecd.org/daf/ca/2016-SOEs-issues-paper-anti%20corruption-and-business-integrity.pdf> (consultado el 5 de julio de 2018).
- OECD (2017a), *Getting infrastructure right: A framework for better governance*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272453-en> (consultado el 1 de agosto de 2018).
- OECD (2017b), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a stronger stance against corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en> (consultado el 24 de julio de 2018).
- OECD (2017c), *Public Procurement Review of Mexico's PEMEX: Adapting to Change in the Oil Industry*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268555-en>.
- OECD (2018a), *Mexico's e-Procurement System: Redesigning CompraNet through Stakeholder Engagement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264287426-en>.
- OECD (2018b), *Second Progress Report on the Development of the New International Airport of Mexico City*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/second-progress-report-development-new-airport-mexico.pdf> (consultado el 2 de julio de 2018).
- OECD (2018c), *Second Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security (IMSS): Reshaping Strategies for Better Healthcare*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190191-en>.
- Reuters (2018), *Mexico leftist softens stance on new \$13 billion airport, calls for review*, <https://www.reuters.com/article/us-mexico-election-airport/mexico-leftist-softens-stance-on-new-13-billion-airport-calls-for-review-idUSKBN1GZ2UG> (consultado el 2 de julio de 2018).
- Runar Stalsberg (2018), *Contract Management in Avinor*.

- Saussier, S. y J. Tirole (2015), “Strengthening the efficiency of public procurement”, *Les notes du conseil d’analyse économique* (22), www.economie.gouv.fr/mediation-des-marches-publics/guide-osez-commande-publique (consultado el 16 de agosto de 2018).
- Schiele, H. (2007), “Supply-management maturity, cost savings and purchasing absorptive capacity: Testing the procurement-performance link”, *Journal of Purchasing & Supply Management*, 13, pp. 274-293, doi:10.1016/j.pursup.2007.10.002.
- Secretaría de la Función Pública (s.f.), *Public contracts signed in 2016*, <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones> (consultado el 22 de agosto de 2018).
- Swedavia (2016), *Annual and Sustainability Report: together we bring the world closer*, www.swedavia.se (consultado el 13 de julio de 2018).
- The Avinor Group (s.f.), *Corporate governance*, <https://avinor.no/en/corporate/about-us/the-avinor-group/corporate-governance> (consultado el 13 de julio de 2018).
- The Chartered Institute of Logistics and Transport (2015), *Written evidence from the Chartered Institute of Logistics and Transport*, <http://data.parliament.uk/WrittenEvidence/CommitteeEvidence.svc/EvidenceDocument/Transport/Surface%20transport%20to%20airports/written/22681.html> (consultado el 16 de agosto de 2018).
- World Economic Forum (2017), *Partnering Against Corruption Initiative-Infrastructure and Urban Development: Building Foundations for Trust and Integrity*, http://www3.weforum.org/docs/WEF_PACI_IU_Report_2017.pdf (consultado el 5 de julio de 2018).

Capítulo 3

Aplicación de las recomendaciones del segundo informe de avances de la OCDE

3.1. Fortalecer la gobernanza del proyecto para promover una ejecución eficaz

La gobernanza de un proyecto de infraestructura determina en gran medida su ejecución eficaz. Desde el diseño hasta la construcción y la operación, la gobernanza de la infraestructura siempre se enfrenta con retos complejos y decisiones difíciles que implican alternativas de política pública. Por ejemplo, la consulta y el diálogo insuficientes con los interesados pueden ocasionar oposición y manifestaciones contra un proyecto. Asimismo, la dinámica política puede socavar la buena toma de decisiones respecto a la infraestructura cuando los procesos para identificar los proyectos prioritarios y elegir los métodos de ejecución no se formalizan suficientemente.

Hoy en día la gobernanza del NAIM ha avanzado notablemente en lo que respecta a la organización del GACM, la participación de los interesados y el esquema de financiamiento del proyecto. Sin embargo, quedan retos importantes en relación con el gobierno corporativo del GACM y la coordinación del gobierno en conjunto, que requieren apoyo político para una acción concertada. En particular, la decisión de la próxima administración sobre el método de ejecución tendrá importantes consecuencias en la gobernanza del proyecto, incluidas las amenazas para la integridad, la garantía de rentabilidad, el desempeño y la capacidad de adaptación de la infraestructura.

Una decisión pronta es imperativa. GACM tenía 27 licitaciones en su programa para el 2018. Trece de ellas se licitaron y adjudicaron durante el primer semestre y se suspendieron las 14 restantes previstas para el segundo semestre hasta tener una definición. Es muy probable que lo anterior tenga repercusiones en cascada, afectando tiempos y costos del proyecto. Además, las aerolíneas han expresado preocupación ya que han proyectado sus planes de negocios con base en el supuesto de las características específicas del NAIM y su calendario de ejecución.¹

Suponiendo que el principal método de ejecución del proyecto siga dando preferencia a la contratación pública y el GACM mantenga la concesión para operar el NAIM, la empresa

tiene que empezar a pensar en la manera en que evolucionará para facilitar la transición de la construcción a la operación, garantizando las capacidades adecuadas y evitando retrasos.

Estas decisiones serán críticas para el futuro del NAIM y sus posibles contribuciones a la competitividad de México. De hecho, el GACM ya ha puesto en marcha varias buenas prácticas sugeridas por la OCDE, por lo que el NAIM todavía puede ser un hito y una fuente de orgullo para los mexicanos. Pero el gobierno de México no debe cesar en sus esfuerzos y debe mantener en marcha las reformas para garantizar que la ejecución y la finalización de la infraestructura avanza cumpliendo los objetivos de tiempo, presupuesto y calidad.

Prioridad 1: Consolidar la nueva estructura institucional del GACM y evaluar las oportunidades que quedan

El segundo informe de avances documentó que el Consejo de Administración del GACM aprobó su nueva estructura institucional el 29 de marzo de 2017. Aunque se trata de un importante paso adelante en el camino al fortalecimiento de la gobernanza del proyecto, y dado que las limitaciones presupuestales motivaron al GACM a priorizar los ámbitos que ha de fortalecer, la OCDE recomendó revisar la situación después de la reorganización y evaluar qué áreas siguen necesitando apoyo con personal adicional, teniendo en cuenta la etapa actual del proyecto, en la que la construcción intensiva exige competencias y capacidades específicas. Asimismo, la OCDE observó avances en la gestión y la interoperabilidad de los sistemas informáticos, pero recomendó mantener los esfuerzos para interconectarlos y facilitar la toma de decisiones.

Avances logrados

La estructura institucional del GACM ha evolucionado continuamente. En 2015 se otorgaron al grupo 11 plazas de estructura, que se complementaron con 74 plazas eventuales y 48 para personal subcontratado. De hecho, desde el principio el GACM se concibió como un organismo de poco personal interno, asistido por empleados subcontratados, para evitar presiones presupuestales.

La nueva estructura, aprobada en marzo de 2017, consta de 31 plazas de estructura y 159 de contratos eventuales, auxiliados por 514 de personal subcontratado, que trabajan principalmente como asistentes de los residentes de obra, administradores de contratos y personal administrativo.

Por recomendación de la OCDE, durante 2018 el GACM realizó un análisis de brechas, en particular de determinadas funciones que son críticas para la fase de construcción intensiva, como la gestión de contratos y la auditoría. En consecuencia, la participación de ciertas áreas del GACM, como las direcciones corporativas de construcción (lado aire y lado tierra) fue de la mayor importancia.

Cuadro 3.1. Evolución de la estructura institucional del GACM

Tipo de puesto	2015	2017	Total 2018
Servidores públicos de estructura	11	20	31
Contratos eventuales	74	85	159
Total	85	105*	190

Nota: *De los 105 empleados, 20 trabajan para el Órgano Interno de Control (OIC) y 48 son residentes de obra.
Fuente: Información facilitada por el GACM.

El análisis de brechas comprendió los siguientes elementos:

- Elaborar la metodología del análisis de la organización y las posibles soluciones.
- Elaborar una matriz de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.
- Analizar la estructura institucional (funciones, puestos, etc.).
- Revisar las estructuras y categorías de los empleos.
- Evaluar el grado de aplicación del Manual de Organización.
- Identificar y seleccionar los procesos prioritarios para su elaboración e implantación.
- Identificar las necesidades de sistematización e interoperabilidad de los sistemas informáticos.
- Redactar una propuesta de reestructuración de las direcciones de construcción.
- Cuantificar y categorizar los puestos.
- Revisar el marco funcional de los residentes de obra.

La dirección del GACM se reunió con representantes de la SHCP, la SFP y la SCT para presentar sugerencias de fortalecimiento de las estructuras de los residentes de obra y la función de auditoría del OIC. En un planteamiento inicial, el GACM propuso la necesidad de 132 puestos adicionales, de la siguiente manera:

Cuadro 3.2. Puestos adicionales propuestos por el GACM después del análisis de brechas

Tipo de puesto	Número
Subdirector (OIC)	1
Auditores	10
Residentes de obra AAA	3
Gerente residente de obras	7
Administradores de contratos	26
Analistas técnicos especializados	25
Subcoordinadores de servicios especializados aeroportuarios	20
Profesionales dictaminadores de servicios aeroportuarios	20
Asistentes ejecutivos	20
Total	132

Fuente: Información facilitada por el GACM.

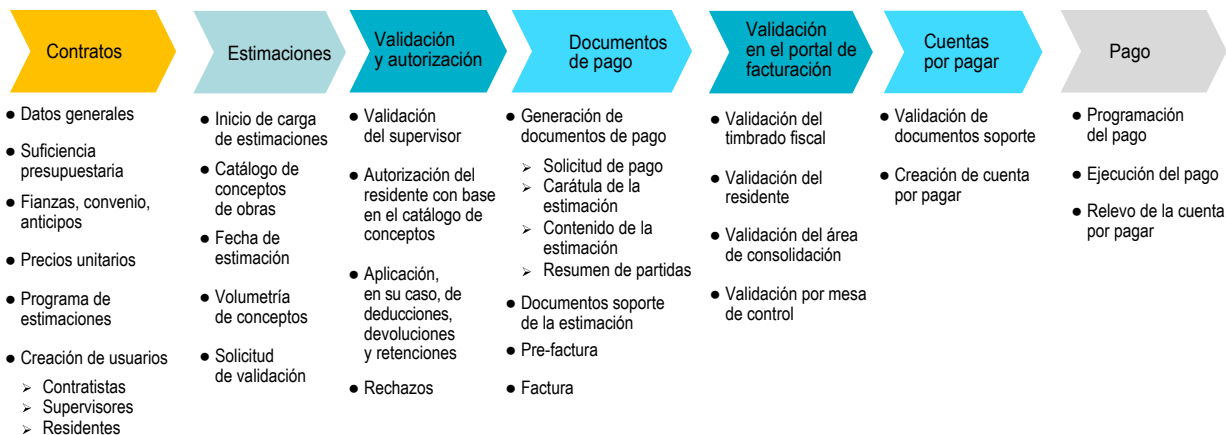
Para aclarar aún más los límites, atribuciones y alcances de cada puesto, el GACM produjo el Marco de Facultades del GACM, que tiene por objeto describir explícitamente las funciones de los funcionarios del GACM para apoyar su desempeño y la atención de los asuntos propios de sus mandatos.

Mientras realizaba el análisis de brechas, el GACM siguió trabajando en la reingeniería de procesos. Durante 2017 el GACM identificó cinco macroprocesos, 18 procesos, 48 subprocesos y 85 procedimientos. Al final del año, se diseñaron 32 procedimientos nuevos.

Resulta de especial importancia que a partir de abril de 2018 el GACM empezó a trabajar con los residentes de obra del edificio terminal en el diseño, identificación y documentación de los procedimientos, de punta a punta, relacionados con la gestión de contratos. Se identificaron 18 procedimientos de gestión de contratos que habían de ejecutarse en el segundo semestre de 2018. Asimismo, se han diseñado otros 96 procedimientos relacionados con otras funciones para que queden implementados plenamente en noviembre de 2018. Estos procedimientos se refieren a funciones como finanzas, transparencia, planeación técnica, gestión de riesgos, contratación pública, recursos humanos, tecnologías de información y relaciones institucionales.

En relación con los sistemas informáticos, el GACM ha avanzado notablemente en la interoperabilidad de dos de sus principales sistemas: el Sistema Institucional del Grupo Aeroportuario (SIGA) y el Sistema de Elaboración de Documentos de Pago (SEDP). El SIGA es un sistema de planeación de recursos con funciones tales como contabilidad, control presupuestal, tesorería, cuentas por pagar, contratación pública, inventario y activos fijos, inteligencia empresarial y contabilidad electrónica para el Servicio de Administración Tributaria (SAT). El SEDP, por otra parte, es un sistema para racionalizar los procedimientos de pago evitando errores, estandarizar los documentos de pago y facilitar el seguimiento de las obras. La interoperabilidad de ambos sistemas respalda de punta a punta el proceso de gestión de contratos, como se ilustra en la siguiente Gráfica 3.1 a continuación.

Gráfica 3.1. Proceso para el pago de las estimaciones de obra, SEDP/SIGA



Fuente: Información facilitada por el GACM.

La interoperabilidad de ambos sistemas produce los siguientes beneficios:

- Reducir el tiempo de pago a contratistas y proveedores.
- Controlar y seguir los procesos de pago a los proveedores y contratistas.
- Minimizar los errores al introducir datos.
- Estandarizar los documentos de pago.
- Permitir la facturación electrónica.
- Estandarizar los criterios para ajustes de costos, actualizaciones, financiamiento de costos y retenciones.
- Advertencias electrónicas en cada paso del proceso para el contratista, el supervisor y el residente.
- Verificación rápida de la situación fiscal de los contratistas.

La adopción del Sistema Integral de Gestión Documental y Archivo (SIGDA) es otro hito en el uso de sistemas informáticos por parte del GACM. En diciembre de 2017 este proceso empezó a gestionar y almacenar archivos impresos y electrónicos relacionados con la construcción del NAIM, lo que garantiza la confidencialidad, exhaustividad y disponibilidad de la información. El SIGDA se ajusta a los requisitos de las leyes y reglamentos de transparencia, archivo, obras públicas y contratación pública en general.

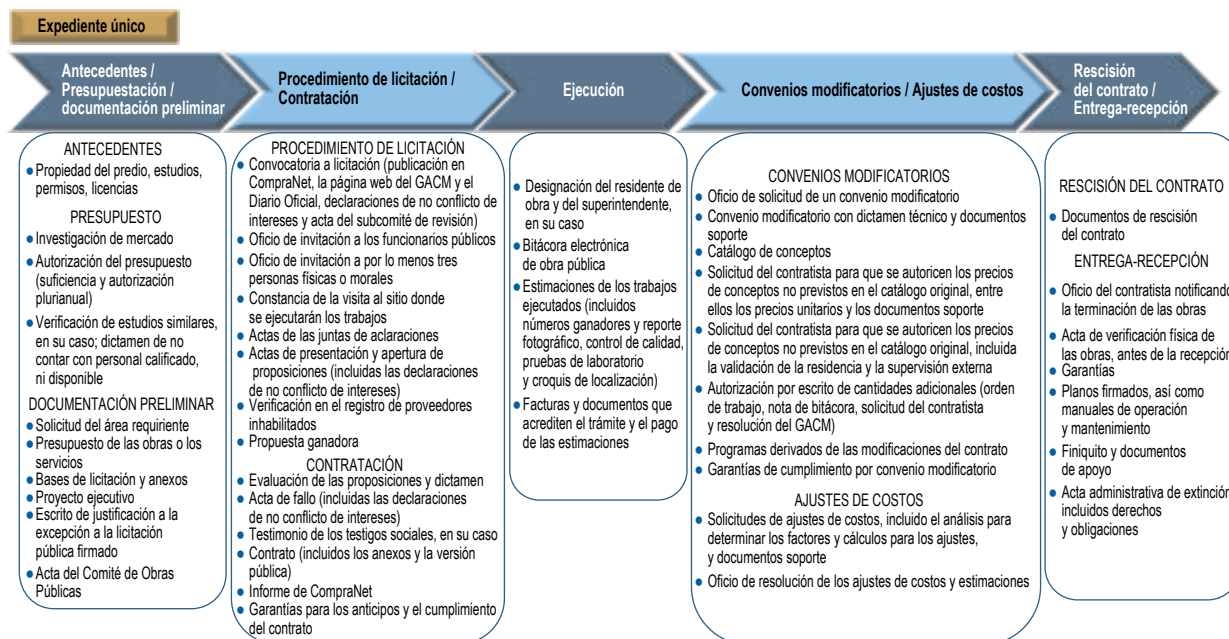
El SIGDA produce varios beneficios, como la identificación y clasificación de la información oficial relativa a la construcción del NAIM, la disponibilidad de la información y el almacenamiento de la información histórica para conservar la memoria institucional. Asimismo, facilita el proceso de proporcionar información y atender las solicitudes de ciudadanos e instituciones públicas o privadas.

En su primer informe de avances, la OCDE señaló que el proceso que el GACM seguía para subir la información al portal de datos abiertos del gobierno de México (*datos.gob.mx*) exigía muchos recursos y estaba poco automatizado; por lo mismo, había un amplio margen para errores al introducir datos. En consecuencia, la OCDE propuso al GACM que los sistemas informáticos serían útiles “para automatizar la recuperación de datos que se presentarán en los diferentes portales y herramientas para propiciar la transparencia, como el portal de datos abiertos” (OECD, 2016).

El SIGDA es precisamente la solución que el GACM está usando para atender esta recomendación, pues ahora permite a su equipo de transparencia recuperar los datos que han de presentar en el portal de datos abiertos, lo que reduce drásticamente el tiempo y los recursos necesarios y minimiza la posibilidad de error. De manera complementaria, en unos cuantos minutos y después de introducir alguna información básica de identificación de los licitantes, el SIGA produce los archivos que han de subirse a *datos.gob.mx*. De

hecho, el SIGA organiza la información de los procedimientos de licitación en un solo documento, el expediente único, que incluye información detallada de cada procedimiento. El sistema está organizado según los mismos campos usados por el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA), como se muestra en la Gráfica 3.2 a continuación.

Gráfica 3.2. Campos y documentos del SIGDA



Fuente: Información facilitada por el GACM.

Además, el SIGDA proveerá a la administración del próximo gobierno de un conjunto sistemático y exhaustivo de información sobre los contratos para la construcción del NAIM. Hasta el 2 de agosto de 2018, el sistema llevaba alrededor de 60% de aplicación, pero el GACM se ha propuesto alcanzar el 100% mucho antes de la entrada en funciones del nuevo gobierno (1 de diciembre de 2018).

Posibilidades de mejora

El GACM hizo su trabajo realizando el análisis de brechas en funciones clave de la etapa de construcción intensiva (es decir, gestión de contratos y auditoría) y promoviendo la interoperabilidad de sistemas informáticos de vital importancia. Los siguientes pasos consisten en usar la información generada por estos ejercicios para fortalecer la estructura institucional del GACM y preparar el camino adelante.

En primer lugar, el GACM debe continuar sus conversaciones con la SCT, la SHCP y la SFP a fin de obtener la aprobación para los 132 puestos propuestos, particularmente los relativos a las estructuras de supervisión de las obras y la función de auditoría del OIC. Como el GACM depende mucho del personal que tiene contratos a corto plazo y el personal subcontratado, es muy importante exceptuarlo de las medidas de austeridad de recorte transversal. Antes bien, las medidas de austeridad del GACM deben analizarse caso por caso para no debilitar su estructura ni los avances logrados hasta ahora. Aunque se trata de un esfuerzo positivo para dar flexibilidad a la administración que entra en funciones el 1 de diciembre de 2018, la OCDE cree que el caso del GACM debe analizarse por separado y no aplicar una política horizontal sin mayor consideración.

En segundo lugar, el GACM debe anticiparse a sus necesidades a medida que el proyecto avanza. Por ejemplo, no hay una perspectiva clara del modo en que el grupo pasará de la fase de construcción a la de operación. Como la obtención de la autorización para contratar personal es un proceso complejo y lento, le convendría al GACM iniciar un esfuerzo de concientización para que la SCT, la SHCP y la SFP entiendan sus necesidades futuras, pero no tan lejanas. Esta anticipación debe reflejar la manera en que el GACM dependerá del personal que ya trabaja en el actual Aeropuerto de la Ciudad de México, suponiendo que el GACM retenga la concesión para operar el NAIM.

Por último, en lo tocante a los sistemas informáticos, el GACM debe continuar sus esfuerzos de interoperabilidad, en particular para enlazar el Modelado de Información de Construcción (BIM, por sus siglas en inglés) con otras plataformas para maximizar los beneficios de su uso. Asimismo, el GACM debe completar la puesta en marcha del SIGDA y mantenerlo actualizado a medida que se introducen los nuevos contratos.

Prioridad 2: Crear nuevos mecanismos para la participación de los interesados a fin de fortalecer la confianza en el proyecto

En el segundo informe de avances la OCDE reconoció que el GACM había iniciado conversaciones con varios interesados, por medio de reuniones ex profeso, para tratar distintos aspectos del proyecto del NAIM, como cuestiones medioambientales, finanzas, contratación abierta y transparencia, entre otros. Sin embargo, en vista de estos diálogos, la OCDE recomendó establecer un mecanismo más sistemático para estructurar el diálogo, tener en cuenta las aportaciones de los interesados e informarlos sobre los avances, innovaciones y retos. Además, la OCDE propuso el modelo del Grupo Plural de Trabajo sobre Contratación Pública establecido por la SFP para fomentar la reforma del sistema de contratación electrónica de México CompraNet.

Avances logrados

El grupo DIANA se instaló el 27 de junio de 2018 con la participación de México Evalúa y Transparencia Mexicana en representación de organizaciones de la sociedad civil;

la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) en representación de las empresas; la SFP; el GACM presidiendo al grupo, y la OCDE en calidad de secretaria técnica. Las primeras conversaciones con el INAI fueron positivas una vez que fue invitado, y el grupo espera una respuesta formal.

Hasta septiembre de 2018 el grupo DIANA se había reunido dos veces y pensaba tener una reunión ordinaria cada mes. Su principal objetivo es ofrecer un mecanismo de consulta, opinión y evaluación sobre la transparencia en la contratación pública para la construcción del NAIM. Los objetivos específicos son, entre otros:

- Comunicarse de primera mano y de manera sistemática con los interesados clave del proyecto del NAIM.
- Institucionalizar las buenas prácticas para la transparencia de las actividades de contratación pública.
- Alentar la participación de interesados como observadores de las actividades de contratación del GACM.
- Hacer observaciones para la elaboración y ejecución de buenas prácticas para la transparencia de las actividades de contratación.
- Fortalecer y evaluar la transparencia en las prácticas de contratación del GACM.
- Dar a conocer las buenas prácticas y las lecciones aprendidas a otras instituciones públicas.
- Promover el uso de la información de contratación generada por el GACM.

Durante el segundo semestre de 2018, el grupo DIANA, con las aportaciones de sus distintos miembros, preparará una evaluación de los esfuerzos realizados para promover la transparencia en la contratación pública para la construcción del NAIM y propondrá un plan de acción para la puesta en marcha de las recomendaciones. De hecho, durante la tercera sesión plenaria se revisará el formulario para que los interesados reúnan información, evalúen los avances, identifiquen los retos y hagan recomendaciones. Posteriormente, la OCDE sistematizará las contribuciones para redactar un proyecto consolidado.

Además del establecimiento formal del grupo DIANA, el GACM ha buscado un diálogo continuo con otros interesados para garantizar la funcionalidad del NAIM, alinear sus características con las necesidades actuales y futuras de los usuarios, y reunir información oportuna y suficiente para la toma de decisiones. Hasta septiembre de 2018 se habían celebrado 710 reuniones con grupos de interés, incluidas aerolíneas nacionales e internacionales, autoridades y asociaciones pertinentes, como la Asociación Mexicana de Agentes de Carga (AMACARGA), la Asociación Nacional de Almacenes Fiscalizados (ANAFAC), la Cámara Nacional de Aerotransportes (CANAERO) y la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA).

Cuadro 3.3. Reuniones con grupos de interés

	Oct. 2014	2015	2016	2017	Sep. 2018	Total
Agencias gubernamentales	8	112	78	95	45	338
Aerolíneas	12	85	11	36	31	175
Servicios de rampa	1	12	0	1	1	15
Operadores aeroportuarios	3	40	21	10	13	87
Transporte	0	5	2	7	6	20
Mantenimiento de aeronaves (MRO)	1	5	0	0	0	6
Helicópteros	0	0	3	3	0	6
Telecomunicaciones	0	1	4	7	0	12
Salones VIP	0	0	1	0	1	2
Operadores de carga	1	5	5	6	5	22
Otros (Asociaciones, cámaras, etc.)	3	3	6	6	5	23
Proveedores de servicios	0	1	2	0	1	4
Total	29	269	133	171	108	710

Fuente: Información facilitada por el GACM.

Posibilidades de mejora

El establecimiento del grupo DIANA según el modelo usado para el Grupo Plural de Trabajo sobre Contratación Pública fue un sólido primer paso hacia el diálogo sistemático con interesados seleccionados. El grupo decidió centrar la atención específicamente en la transparencia de la contratación pública y mantener un número manejable de miembros en la etapa inicial. Por eso los siguientes pasos evidentes son básicamente dos: i) consolidar el grupo y sus primeros resultados, concretamente el análisis, las recomendaciones y el plan de acción para aumentar la transparencia de la contratación del GACM, y ii) ampliar el grupo en su número de integrantes y de temas que aborda.

En cuanto a la extensión del grupo, podría trabajar mediante subcomités para incorporar a otros interesados de pericia valiosa para el proyecto del NAIM. Algunos de los temas que se podrían analizar por medio de esos subcomités son el medio ambiente, las finanzas, problemas sociales, desarrollo urbano, acceso terrestre, participación y competencia de las PYME en las licitaciones, entre otros. Al terminarse el proyecto de informe sobre transparencia en la contratación, la experiencia podría repetirse en todos estos temas.

Por último, mientras el proyecto avanza por la fase de construcción y pasa a la de operación, el GACM debe mantener abierto el diálogo con los usuarios para que se puedan tener en cuenta sus necesidades y ellos estén dispuestos a participar en cada etapa del proyecto. Es previsible que surjan problemas operativos al avanzar la construcción, y debe haber canales de comunicación y consulta bien establecidos para atender esos problemas oportunamente.

Prioridad 3: Fortalecer la autonomía de gestión del GACM completando la reforma de su gobierno corporativo

El segundo informe de avances reiteró la necesidad de fortalecer el gobierno corporativo del GACM, promoviendo la separación vertical entre la SCT y el GACM, estableciendo una función de auditoría interna y haciendo más transparente y basado en el mérito el proceso de designación de miembros del Consejo de Administración. De hecho, durante la presentación de ese segundo informe de avances (enero de 2018), el titular de la SCT pidió a la OCDE que produjera un modelo o mapa de ruta para la reforma del gobierno corporativo del GACM. El anexo de este documento constituye el mapa de ruta.

Avances logrados

El avance ha sido difícil por tres razones principales: i) concientizar sobre la necesidad de reforma ha sido un proceso complejo debido a la práctica del gobierno corporativo de las empresas públicas mexicanas, que no está alineado con las Directrices de la OCDE; ii) la reforma no compete exclusivamente al GACM y requeriría la acción concertada de varias secretarías (esto es, la SCT, la SHCP, la SFP, la Oficina de la Presidencia), y iii) el momento político, con elecciones presidenciales en julio de 2018 y una nueva administración que entra en funciones en diciembre, no permitió la adopción de proyectos de ley a fin de atender las limitaciones estructurales para la reforma previstas por la propia ley, como los requisitos de los consejos de administración de las empresas públicas establecidos en el Artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP):

- la designación de los integrantes del Consejo de Administración es facultad del Poder Ejecutivo, por medio de la SCT, sin criterios específicos en cuanto a las competencias o experiencia profesional;
- el Consejo de Administración debe estar compuesto en todo momento por un mínimo de 50% de funcionarios públicos, y
- la SCT —como coordinadora del sector— ejerce la presidencia del Consejo de Administración.

Pese a estos obstáculos, la OCDE exploró con el gobierno de México alternativas para reformar el gobierno corporativo del GACM. Un cuestionario y una misión de investigación (28 a 30 de mayo de 2018) sirvieron para reunir información y tratar alternativas con la SCT, la SFP, la SHCP, la Oficina de la Presidencia, la ASF, personal del GACM y consejeros independientes del Consejo de Administración, así como con académicos y expertos de la sociedad civil. El resultado es el mapa de ruta que se presenta en el anexo.

En vista de estas dificultades, el punto culminante fue la incorporación del cuarto consejero independiente del Consejo de Administración en diciembre de 2017, junto con los planes de incorporar a dos más como consecuencia de la Fibra E durante el segundo semestre de 2018.

Posibilidades de mejora

Persiste una gran rigidez que obstaculiza la capacidad del GACM para beneficiarse de su estructura corporativa. En primer lugar, la falta general de una política de propiedad y de un órgano coordinador para ejercer los derechos de propiedad en el sector público mexicano favorece un marco poco definido de responsabilidad y rendición de cuentas, lo que puede dar por resultado último una interferencia política y una excesiva intervención estatal en asuntos o decisiones que deben dejarse en manos de la empresa y sus órganos de gobierno. Como se muestra en las *Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas*, las dificultades para el gobierno corporativo surgen cuando la rendición de cuentas sobre el desempeño de las empresas públicas implica una cadena compleja de agentes (dirección, consejo de administración, secretarías de Estado, etc.) sin que las competencias estén separadas y claramente definidas.

En segundo lugar, según lo establecido en el marco regulatorio, la SCT —como entidad propietaria— le fija al GACM objetivos realizables, si bien de una manera que no está libre de motivaciones políticas: i) funcionarios del gobierno toman decisiones importantes y estratégicas sobre la empresa que no necesariamente se comparten en las juntas de consejo, y ii) la SCT no concede al GACM una autonomía operativa plena para que alcance los objetivos fijados, e interviene en su administración. Esta situación podría explicarse por el carácter “híbrido” del GACM como entidad corporativa y comercial, sujeta a las limitaciones que suelen imponerse a los órganos institucionales.

En tercer lugar, el marco legal y normativo aplicable al GACM comprende requisitos que podrían llevar a conflictos de intereses y producir la politización del Consejo de Administración. Estos requisitos no propician un consejo de administración profesional y basado en el mérito. La inclusión de cuatro consejeros independientes en el Consejo de Administración es un buen primer paso hacia la profesionalización del órgano, pero su nombramiento también debe ser transparente. Otro aspecto importante es que los funcionarios públicos y los consejeros independientes que integran el Consejo de Administración no tienen las mismas obligaciones, ya que los funcionarios están sujetos a las responsabilidades administrativas establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). Esto podría crear problemas al atribuir responsabilidades de las infracciones corporativas.

Por último, aunque las auditorías estatales generales y otros controles están vigentes, conviene que una empresa como el GACM establezca una función independiente de auditoría interna, que responda directamente al Consejo de Administración y a la dirección. Los controles estatales de auditoría como los que la SFP y la ASF proporcionan suelen estar pensados para supervisar el uso de los recursos públicos y presupuestales, y no las operaciones de la empresa pública en conjunto; en consecuencia, deben complementarse con una función de auditoría interna para fortalecer su papel de supervisión interna.

En vista de los puntos débiles descritos arriba, las posibilidades de mejora (descritas a fondo en la sección de recomendaciones de la hoja de ruta) pueden resumirse en las siguientes recomendaciones:

- A corto plazo:
 - a. El GACM podría adoptar varias disposiciones —en congruencia con el marco legal y reglamentario vigente— en sus estatutos, como ya lo ha hecho en el caso de la inclusión de consejeros independientes, por ejemplo. Esta solución es limitada en la medida que no permite cambiar en lo fundamental la composición actual del Consejo de Administración. Aun así, podría i) ayudar a adoptar procesos de nombramiento más transparentes y basados en el mérito, aun en el caso de los funcionarios públicos; ii) aplicar una definición amplia del Artículo 11 de la LFEP otorgando autonomía de gestión a las entidades paraestatales para el cumplimiento de sus objetivos; iii) incluir más consejeros independientes en el Consejo de Administración; iv) aplicar medidas de diversidad para mejorar el equilibrio de género en el Consejo, entre otros aspectos; v) elaborar mecanismos de capacitación y evaluación para el Consejo, y vi) designar comités del Consejo del GACM, incluido uno de auditoría con su correspondiente función de auditoría interna.
 - b. El gobierno de México podría actuar elaborando y comunicando un mayor apoyo para la autonomía de gestión del GACM. Esto tendría que estar respaldado por una voluntad auténtica de la SCT y otras autoridades públicas que participan de la propiedad del GACM, de delegar algunas de las facultades que actualmente poseen, así como por garantías de que el Consejo y la dirección del GACM cuentan con las capacidades para manejar las facultades delegadas.
- A largo plazo:
 - a. En cuanto a la reforma legal, el gobierno debe aspirar a simplificar y estandarizar las formas legales según las cuales operan las empresas públicas, en particular las que participan en actividades económicas, que deben seguir normas empresariales de común aceptación.
 - b. El gobierno también debe considerar la conveniencia de revisar las prácticas de propiedad estatal conforme a las buenas prácticas comúnmente aceptadas. Hay una necesidad evidente de centralizar las funciones y los derechos de propiedad estatal en una sola entidad (ya sea independiente o dentro de determinada secretaría). Esto también debe ayudar a garantizar una aplicación más coherente y profesional de la política de propiedad reforzando y reuniendo las competencias pertinentes, además de propiciar una separación más clara entre la función de propiedad estatal y otras funciones del Estado (esto es, como regulador del mercado) que pueden crear conflictos de intereses. Si

no es posible, las *Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas* recomiendan por lo general establecer una entidad coordinadora fuerte entre los distintos departamentos administrativos participantes, que armonice y coordine las acciones y políticas adoptadas por el gobierno en conjunto.

- c. El gobierno debe aprobar conjuntamente una política de propiedad clara y explícita que prevea ámbitos más definidos de responsabilidad y rendición de cuentas. En condiciones ideales, la propiedad debe presentarse en forma de un “documento de política conciso, de alto nivel, que exponga las justificaciones generales de la propiedad de las empresas públicas”, como recomiendan las *Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas*. El documento podría incluir objetivos de la política de propiedad tales como la creación de valor, la prestación de servicios públicos o metas estratégicas, al igual que otra información más detallada como las principales funciones y responsabilidades de todas las entidades gubernamentales que ejercen la propiedad estatal.
- d. El GACM podría asumir una forma legal más adecuada para el operador de un aeropuerto comercial. Parece que hay tres principales opciones, y todas ellas requerirían reformas legislativas o constitucionales: i) hacer del GACM una empresa productiva del Estado con una reglamentación propia; ii) convertir el proyecto del NAIM en una concesión o una asociación público-privada, y iii) atender los puntos débiles del gobierno corporativo por medio de la clasificación que la SHCP y la SFP están elaborando para distinguir entre las empresas públicas comerciales y las tradicionales. Todas estas alternativas suponen ventajas y desventajas y deben considerarse detenidamente, junto con las medidas pertinentes de mitigación.

Prioridad 4: Facilitar la coordinación del gobierno en conjunto para garantizar acciones congruentes por parte de las distintas entidades que participan en el proyecto, ampliando el alcance y el número de miembros del Grupo de Trabajo Intersecretarial

El segundo informe de avances reconoció la contribución del Grupo de Trabajo Intersecretarial, cuyo objetivo es establecer vínculos entre las instituciones participantes para atender los problemas sociales identificados en la zona que rodea el lugar de la obra del NAIM. Sin embargo, también señaló que su alcance es limitado porque varias instituciones pertinentes no se contaban entre sus miembros, tales como las secretarías de Educación Pública, Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales, la SHCP, la SFP, el Gobierno de la Ciudad de México y los municipios correspondientes.

Avances logrados

El Grupo de Trabajo Intersecretarial ha evolucionado y mejorado su organización. El número de sus miembros ha aumentado y entre ellos ya se incluyen la SCT, SEGOB, SEDATU, SEMARNAT, SFP, SHCP, RAN, CONAGUA, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) y el Gobierno del Estado de México. La OCDE había señalado en particular la necesidad de incorporar otras entidades del gobierno federal, como SHCP, SFP, SEP y SSA, que ya forman parte del grupo.

Las instituciones del gobierno federal participan por medio de 12 grupos de trabajo, dos por cada campo de intervención (pobreza, seguridad, educación, salud, empleo e infraestructura). Por parte del Gobierno del Estado de México, 18 entidades participan en 10 grupos de trabajo que se dividen en cinco campos de intervención: gobierno y desarrollo político, desarrollo económico y empleo, educación y desarrollo social, desarrollo urbano y vivienda, e infraestructura y movilidad.

Para 2018 el grupo tiene previstas 459 intervenciones divididas por campo: 34 en pobreza, 60 en salud, 100 en infraestructura, 145 en educación, 42 en empleo y 78 en seguridad. De ellas, 48 se han financiado con el fondo social de GACM para beneficiar a las comunidades que rodean el sitio de construcción por un total de 150 millones de pesos; 14 están financiadas directamente por los contratistas como parte de sus iniciativas de responsabilidad social, por 113 millones de pesos, y 14 fueron ejecutadas por el Gobierno del Estado de México, con el financiamiento de GACM, por 308 millones de pesos.

El grupo sujeta las distintas intervenciones al Plan Maestro Social por medio de una matriz que describe los correspondientes objetivos, estrategias, línea de acción, campo de intervención y entidades responsables (véase el Cuadro 3.4 en la siguiente página). Asimismo, el GACM lleva un registro de las intervenciones.

Cuadro 3.4. Muestra de la matriz para alinear las intervenciones con el Plan Maestro Social

Objetivo	Estrategia	Línea de acción	Campo de intervención del Plan Maestro Social	Entidad responsable	Otras entidades participantes
1. Reducir la desigualdad en los municipios y entre ellos, y maximizar la movilidad social en la zona de impacto del NAIM, i) reduciendo los niveles de rezago social; ii) mejorando la calidad de los servicios públicos, y iii) ampliando el alcance de los servicios sociales y mejorando la coordinación para promover el desarrollo equilibrado de la región.	1.3. Impulsar acciones coordinadas de los tres órdenes de gobierno para hacer frente al hambre en la zona de influencia del NAIM.	1.3.3. Aumentar la intervención de las entidades del sector de desarrollo social ampliando su alcance en la zona de influencia del NAIM.	Pobreza	SEDESOL	S.I.

Nota: S.I.: sin información.

Fuente: Información facilitada por el GACM.

Además de las actividades del Grupo de Trabajo Intersecretarial, el GACM ha seguido participando en grupos bilaterales con entidades como la SEDATU, SCT y CONAGUA. Asimismo, el Grupo de Trabajo GACM-SFP sigue reuniéndose cada mes para evaluar los avances en la atención de las recomendaciones de la OCDE y encontrar soluciones cuando se encuentren obstáculos. Hasta agosto de 2018, este grupo de trabajo se reunió cinco veces y la titular de la SFP y el Director General del GACM presidieron la última reunión. Como se subrayó en el segundo informe de avances, el grupo de trabajo representa un modelo que seguir para otras secretarías que deben participar más a fondo y de manera más constante en el proyecto del NAIM. Los siguientes son algunos de los logros de la cooperación entre la SFP y el GACM en 2018:

- La SFP acompañó al GACM y le dio a conocer su experiencia en el establecimiento del grupo DIANA.
- La SFP facilitó al GACM indicadores para analizar el grado de competencia en las licitaciones.
- La SFP facilitó al GACM capacitación en ética pública y gestión de conflictos de intereses.
- De 2016 a 2018 la SFP acompañó al GACM en la preparación y ejecución de cinco licitaciones públicas por medio de mesas de acompañamiento.

Posibilidades de mejora

La principal debilidad del Grupo de Trabajo Intersecretarial es que carece de la formalidad de otros mecanismos vigentes, como las Comisiones Intersecretariales, que cuentan con reglamentos que las establecen formalmente. De hecho, en las consultas con la Oficina de la Presidencia, el modelo usado por la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales se concibió como alternativa para formalizar la coordinación del gobierno en conjunto en torno al NAIM.

Recuadro 3.1. Comisión Intersecretarial de Zonas Económicas Especiales

El Artículo 37 de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales establece la Comisión Intersecretarial con el objetivo de coordinar a las entidades gubernamentales que tienen atribuciones para planear, establecer y operar estas zonas económicas.

La Comisión Intersecretarial está presidida por la SHCP y los miembros son SEGOB, SEDESOL, SEMARNAT, SE, SAGARPA, SCT, SFP, SEP, STPS, SEDATU, SSA, la Secretaría de Energía (SENER), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). La ley dispone que el Presidente pueda incluir a otras instituciones según lo considere apropiado y que se invitará a las sesiones a legisladores de las cámaras de Diputados y Senadores (sin derecho a voto).

La Ley Federal establece la periodicidad de las reuniones de la Comisión, sus atribuciones y su organización, entre otras cosas.

Fuente: sitio web del Gobierno de México <https://www.gob.mx/zee/es/documentos/marco-juridico-de-la-comision-intersecretarial-de-zee> (consultado el 9 de agosto de 2018).

El Grupo de Coordinación Intersecretarial carece de la participación, en particular, del Gobierno de la Ciudad de México. Aunque ha incorporado entre sus miembros al Gobierno del Estado de México, todavía no lo hace con el homólogo de la Ciudad de México. Esta participación es importante porque no hay duda de que el impacto del NAIM será fuerte en la Ciudad, y muchas de las obras de comunicación que se construyen para llegar a él (esto es, metro, tren expreso, caminos) implicarán necesariamente a la Ciudad de México. Asimismo, maximizar los beneficios y mitigar los riesgos para la población de la Ciudad indudablemente exigirá las acciones coordinadas de los gobiernos locales y federal.

Además, la SHCP podría ponerse en contacto con las distintas entidades que participan en el grupo para establecer sus principales iniciativas en la zona de impacto del NAIM y garantizar el financiamiento adecuado y asignado en el presupuesto de 2019, evitando redundancias y maximizando los beneficios sociales.

Corresponderá a la administración que entrará en funciones el 1 de diciembre de 2018 determinar cómo atenderá la coordinación necesaria para hacer frente a todos los impactos de un megaproyecto como el NAIM, pero convendrá aprovechar las bases sentadas por el Grupo de Trabajo Intersecretarial y sus subgrupos. Asimismo, la capacidad de los miembros del grupo para tomar decisiones e intervenir en la mitigación de los principales riesgos será decisiva para mantener el apoyo público al NAIM.

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

El plan financiero para la construcción del NAIM se concibió desde el principio como una combinación de recursos públicos y privados. En el segundo informe de avances la OCDE advirtió sobre los riesgos derivados de depender excesivamente del presupuesto público después de 2019. De hecho, la falta de recursos podría frenar el ritmo de la construcción y poner en riesgo la fecha prevista de entrega, lo que socavaría la confianza en el proyecto y el país, y esto a su vez dificultaría la recaudación de recursos adicionales en los mercados de capital. En este sentido, el plan de financiamiento aspira a minimizar el impacto en las finanzas públicas, hacer el proyecto autosustentable, de manera que los recursos del actual aeropuerto y del NAIM se usen para refinanciar la inversión, mantener el NAIM como activo público y garantizar que el actual aeropuerto y el NAIM tienen suficientes recursos para su operación y mantenimiento.

Avances logrados

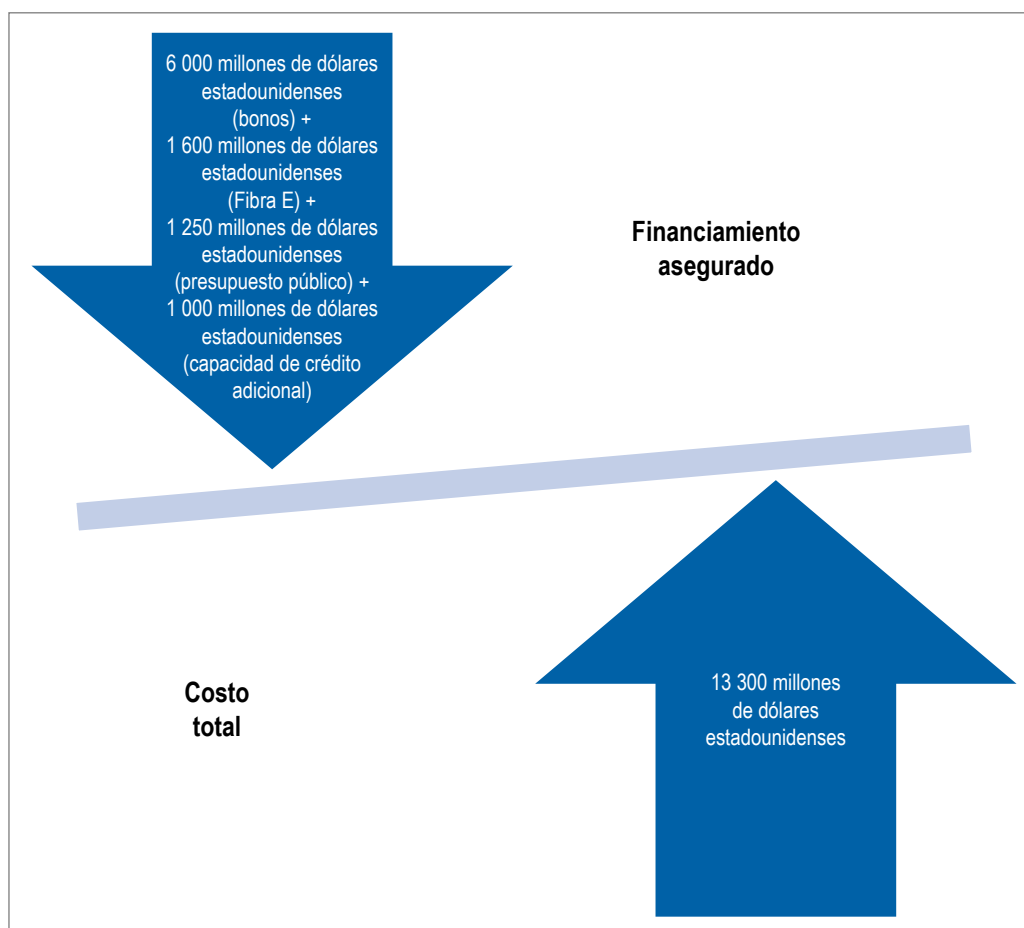
En particular, el presupuesto general para el proyecto del NAIM permanece invariable en términos de dólares estadounidenses (13 300 millones). A fin de atender las recomendaciones de la OCDE y obtener un financiamiento adicional para mantener el ritmo de la construcción y reducir los fondos públicos necesarios, el GACM aprovechó un instrumento llamado Fibra E, un esquema financiero pensado para facilitar la inversión en energía e infraestructura, que permite a los dueños de activos en estos sectores rentabilizarlos sin perder el control de su operación. La Fibra E captó 1 600 millones de dólares estadounidenses (o alrededor de 30 000 millones de pesos), y la fuente de pago serán los superávits de la operación. Como no está garantizado por el gobierno, no se considera deuda pública.

Además, en enero de 2018 la TUA internacional aumentó a 44.07 dólares estadounidenses, lo que aumenta la capacidad para obtener más financiamiento hasta por 1 000 millones de dólares. En este sentido, el GACM evalúa alternativas e inició conversaciones con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) para abrir una línea de crédito precisamente de 1 000 millones de dólares.

Estas nuevas estrategias se suman a los bonos emitidos en los mercados internacionales de capitales por 2 000 millones de dólares el 22 de septiembre de 2016. Fue la mayor transacción y con el vencimiento más largo de la historia para un aeropuerto (1 000 millones de dólares a un plazo de 10 años y 1 000 millones de dólares a uno de 30 años, con tasas

de interés de 4.25 y 5.5%, 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 a un plazo de 10 años y 3 000 millones de dólares a uno de 30 años, con tasas de interés de 3.87 y 5.5%, respectivamente), lo que constituyó la mayor emisión de bonos en los mercados emergentes. Ambas emisiones obtuvieron calificaciones de crédito equivalentes a las del riesgo soberano de México por parte de Moody's, S&P y Fitch (Baa1, BBB+ y BBB*, respectivamente). Además, estos bonos obtuvieron la más altas calificaciones para bonos verdes por parte de Moody's (GB1) y S&P (E1). La calificación crediticia que Moody's concedió tenía una perspectiva negativa como consecuencia de la misma perspectiva emitida para la deuda del gobierno mexicano. Sin embargo, en abril de 2018 Moody's cambió la perspectiva a estable, como respuesta al cambio aplicado también a la deuda soberana. Asimismo, el 20 de julio de 2018 Fitch ratificó la calificación crediticia de los bonos verdes en BBB+, con una perspectiva estable.

Gráfica 3.3. **Financiamiento del proyecto del NAIM**



Fuente: Información facilitada por el GACM.

En resumen, el NAIM cuenta hoy con un financiamiento de alrededor de 10 000 millones de dólares estadounidenses, incluidos 6 000 millones procedentes de bonos, 1 600 millones de la Fibra E, 1 250 millones del presupuesto público y 1 000 millones en capacidad de crédito adicional, lo que es suficiente para llegar al primer semestre de 2020.

Posibilidades de mejora

El GACM cree que hay alternativas al financiamiento público en caso de que la próxima administración quiera evitar todo fondeo público. Entre las alternativas se cuentan otra emisión de Fibra E, aumentar el TUA aún más y concesionar algunas de las obras que todavía falta por realizar, sin perder la propiedad de la infraestructura. Por una parte, el crecimiento sostenido del tráfico en el actual aeropuerto es una buena noticia, pues permite aprovechar aún más los recursos procedentes del TUA, pero no conviene subirlo a tal punto que la competitividad del NAIM sufra. Por otra parte, algunas de las obras para 2019 ya están estructuradas como asociaciones público-privadas bajo dos condiciones: i) estas obras deben producir sus propias fuentes de financiamiento y ii) no implican renunciar a ingresos importantes para el NAIM.

Es evidente que la gama de alternativas estará muy influida por la decisión de la próxima administración sobre el método de ejecución. Si la decisión es mantener el proyecto como es, ejecutado por medio de contrataciones públicas, entonces las alternativas de financiamiento mencionadas podrían explorarse aún más. Si, en cambio, la decisión es concesionar el proyecto en general, entonces la decisión sobre el financiamiento le tocaría al concesionario. En cualquier caso, para evitar un aumento del costo de la infraestructura, es crítico que la nueva administración tome una decisión pronto. Un retraso en la decisión afectará no solo el calendario de ejecución, sino un efecto de cascada debido a la interdependencia de las distintas obras. Además, los contratistas podrían demandar al GACM y exigir compensaciones si las obras se suspenden durante mucho tiempo.

Resumen de recomendaciones

- El GACM debe colaborar con la administración actual y la próxima para garantizar una dotación de recursos y una organización adecuadas de las funciones clave para la etapa de construcción intensiva y anticiparse a sus necesidades futuras.
 - a. El GACM debe continuar sus conversaciones con la SCT, SHCP y SFP para obtener la autorización de las 132 plazas propuestas, en particular las relacionadas con las estructuras de supervisión de las obras y la función de auditoría del OIC.
 - b. Como el GACM depende mucho del personal bajo contrato a corto plazo y subcontratado, las administraciones actual y próxima deben exceptuarlo de las medidas de austeridad relacionadas con recortes transversales. Antes bien,

las medidas de austeridad del GACM deben analizarse caso por caso para no debilitar su estructura ni los avances logrados hasta ahora.

- c. El GACM debe anticiparse a sus necesidades conforme el proyecto avanza; por ejemplo, iniciando la planeación de la transición a la etapa operativa.
- El GACM debe continuar sus esfuerzos de interoperabilidad, enlazando en particular el BIM con otras plataformas para maximizar los beneficios de su uso, y completar la adopción del SIGDA.
 - El GACM debe facilitar primero la consolidación del grupo DIANA y sus trabajos iniciales, y luego ampliar el grupo en número de integrantes y temas que atiende. Además, el GACM debe mantener el diálogo con otros interesados que no participan en el grupo DIANA, pero que son importantes para las futuras operaciones del NAIM.
 - El GACM, con el apoyo de las instituciones correspondientes (esto es, la SCT, la SFP, la SHCP y la Oficina de la Presidencia), debe analizar la puesta en marcha del mapa de ruta para la reforma de su gobierno corporativo (es decir, recomendaciones a corto y a largo plazos) y preparar un plan de acción considerando las implicaciones legales, políticas y operativas para hacer de la reforma una realidad, sobre todo en lo referente a los siguientes asuntos:
 - a. Adoptar procesos transparentes y basados en el mérito para el nombramiento del Consejo de Administración, buscando diversidad y pericia pertinente.
 - b. Fortalecer la autonomía de gestión del GACM explorando alternativas para darle la mayor flexibilidad, propia del operador comercial de un aeropuerto.
 - c. Incorporar más consejeros independientes al Consejo de Administración.
 - d. Elaborar mecanismos de capacitación y evaluación para el Consejo de Administración.
 - e. Establecer comités del Consejo (por ejemplo, de auditoría).
 - f. Revisar prácticas generales de propiedad estatal que conduzcan a una política de propiedad clara y explícita.
 - El GACM debe promover la institucionalización del Grupo de Trabajo Intersecretarial considerando alternativas como una comisión intersecretarial.
 - a. Debe buscarse la participación del Gobierno de la Ciudad de México.
 - b. La SHCP podría acercarse a las distintas entidades que participan en el Grupo de Trabajo Intersecretarial para establecer sus principales iniciativas en la zona de impacto del NAIM y garantizar un financiamiento adecuado y

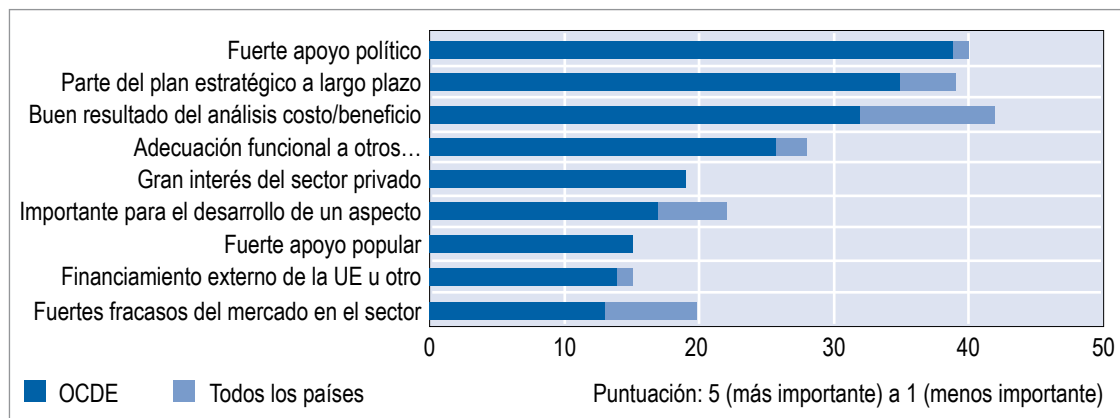
asignado en el presupuesto de 2019, evitando redundancias y maximizando los beneficios sociales.

- La próxima administración debe decidir pronto sobre el método de ejecución del NAIM, a fin de evitar mayores retrasos o costos. La estrategia de financiamiento tendrá que responder a esta decisión evaluando alternativas para reducir aún más la proporción de recursos públicos, sin dejar de mantener la competitividad del NAIM.

3.2. Adaptar el marco de contratación pública a fin de mitigar los riesgos para la ejecución eficaz del NAIM

Debido a su largo horizonte temporal y su gran visibilidad, la construcción de megaproyectos está estrechamente vinculada con las decisiones políticas. Desde su identificación inicial hasta su ejecución efectiva, esos proyectos sufren la influencia de las prioridades y orientaciones estratégicas de los gobiernos. Como se muestra en la siguiente gráfica, las consideraciones políticas se cuentan entre los principales motivos para incluir proyectos de infraestructura en la lista de objetivos prioritarios del gobierno.

Gráfica 3.4. ¿Qué criterios determinan si un proyecto pasa a la lista de objetivos prioritarios?



Nota: Total de países participantes: 16 (países con una lista general de proyectos prioritarios); los criterios para determinar los proyectos de la lista puede recibir una calificación de entre uno y cinco puntos. La calificación se basa en la suma final de los puntos asignados a los criterios.

Fuente: OECD (2017), *Getting infrastructure right: A framework for better governance.*

Aparte de las decisiones que preceden a la inversión pública en proyectos de infraestructura, las consideraciones políticas a veces también afectan su construcción. Por ejemplo, en 2009 el gobierno de Portugal anunció la construcción de un ferrocarril de alta velocidad de Lisboa a Madrid, y los correspondientes contratos públicos se adjudicaron en

2010. En medio de una crisis financiera, en 2012 las autoridades portuguesas decidieron cancelar el proyecto, y los contratistas ganadores del proyecto impugnaron la decisión. En 2016 el tribunal arbitral falló a favor de ellos y solicitó al gobierno indemnizar a los miembros del consorcio con 150 millones de euros.

La construcción del NAIM a tiempo y dentro del presupuesto ahora se enfrenta con riesgos adicionales derivados de cambios de la orientación estratégica del nuevo gobierno. Aunque los retrasos para terminar el proyecto, ya previstos en los anteriores informes de la OCDE, se están materializando, la construcción del NAIM está sujeta a nuevos tipos de riesgos vinculados con la decisión de interrumpir los procesos de contratación en marcha y futuros hasta que se tome una decisión sobre la continuación del proyecto.

Los recientes acontecimientos exigen estrategias aún más adaptables, que aprovecharían la experiencia pasada y aportarían ideas para informar las futuras estrategias de contratación pública. En consecuencia, los aspectos prioritarios definidos en los estudios anteriores siguen teniendo importancia estratégica para la ejecución eficaz de este megaproyecto. Desde una coordinación del gobierno en conjunto respecto a las obras públicas que quedan para hacer realidad un aeropuerto y cumplir con todos sus beneficios previstos, hasta una gestión robusta de proveedores que aporte la agilidad necesaria para responder a las cambiantes fases de construcción. Estos elementos, independientemente de la orientación estratégica adoptada, desempeñarán una función central en minimizar los riesgos para su ejecución efectiva.

Prioridad 1: Garantizar la toma de decisiones coordinada en los procesos de contratación pública

Las iniciativas y los esfuerzos realizados por el GACM y otros interesados conforme a esta prioridad evidencian un avance parcial en la aplicación de las recomendaciones de la OCDE. Los primeros estudios identificaron retos relacionados con la participación de los distintos interesados en los procesos de contratación pública, en cuanto a la coordinación de las acciones y la secuenciación de las licitaciones.

Avances logrados

El segundo informe de avances destacó la importancia de la coordinación entre los distintos interesados que participan en la construcción del NAIM. Subrayó que algunas obras de construcción están bajo la responsabilidad de otras instituciones y secretarías, como la SCT o la CONAGUA. El informe también insistió en la interdependencia de los componentes relacionados con la construcción del aeropuerto y los que daban acceso a esta nueva infraestructura de transporte.

Conforme a su responsabilidad, la SCT siguió dedicando sus esfuerzos a fomentar la coordinación y la alineación de los distintos interesados en las obras relacionadas con el acceso terrestre al aeropuerto. Desde marzo de 2017 las unidades de la SCT responsables

de la conectividad realizan reuniones con representantes del GACM y otros participantes como el Gobierno de la Ciudad de México o la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

Este grupo llevó a cabo más de 15 reuniones en las que se trataron asuntos relacionados con la conectividad. Según la SCT, esas reuniones al principio resultaron útiles para concientizar a los varios interesados sobre las actividades que se realizan según el proyecto del NAIM. Aprovechando la experiencia adquirida con el tiempo, esas reuniones ahora brindan la oportunidad de tratar con mucho mayor detalle el avance de los proyectos de acceso terrestre. Esas reuniones también sirven como plataforma para favorecer la coordinación en procesos de contratación entre las distintas partes interesadas.

Sin embargo, aunque las reuniones ilustran avances positivos hacia un mayor grado de coordinación y alineación estratégica entre los interesados, no demuestran que haya un avance concreto en las obras de acceso terrestre. Además, recientes decisiones que afectan la ejecución del proyecto exacerban el imperativo de depender de una coordinación estrecha y eficaz entre los procesos de contratación realizados por los distintos interesados.

Posibilidades de mejora

Como ya se dijo en el estudio de la OCDE sobre los planes y estrategias relacionados con el acceso terrestre al NAIM, el éxito del nuevo aeropuerto dependerá de su accesibilidad y la eficiencia de sus conexiones de acceso terrestre. Entre las distintas rutas de acceso que se van a construir para garantizar el acceso eficiente al aeropuerto, muy pocas parecen tener avances tangibles.

Según la evaluación de avances de la SCT realizada conforme al plan de conectividad, solo siete de 18 conexiones viales estaban ya en construcción hasta septiembre de 2018.² La calidad de los accesos al aeropuerto no solo influye directamente en la eficiencia de este, sino que tiene consecuencias más amplias en la economía nacional, como lo indica un reciente informe de la Asociación de Operadores de Aeropuertos del Reino Unido (véase el Recuadro 3.2 a continuación).

Recuadro 3.2. Desplegar todo el potencial económico de un aeropuerto: casos prácticos del Reino Unido

Por una multiplicidad de medios, un mejor acceso terrestre desempeña un papel central como impulsor de la contribución de un aeropuerto a la economía. En primer lugar hay beneficios directos, pues la reducción de costos y el ahorro de tiempo aumentan la productividad de pasajeros, empresas y trabajadores del aeropuerto. En segundo lugar hay efectos colaterales por medio de las cadenas de suministro; beneficios que se derraman y fomentan el empleo. Por último, toda la economía obtiene beneficios más amplios al mejorar el acceso a los centros de conectividad internacional.

**Recuadro 3.2. Desplegar todo el potencial económico de un aeropuerto:
casos prácticos del Reino Unido (Cont.)**

Según el modelado estadístico, una mejora de 5% en promedio en los tiempos de viaje hacia y desde los aeropuertos podría redundar en un aumento de 2.7% en el número de pasajeros, los cuales generarían 1 900 millones de libras esterlinas al año para la economía británica y apoyarían 32 000 empleos adicionales. Es probable que alrededor de un tercio de estos beneficios se acumulen a la economía local que rodea el aeropuerto.

La mejora de las conexiones del transporte pueden aumentar la eficiencia de este, impulsar las zonas de captación, posibilitar nuevos viajes y resultar decisivas a fin de garantizar la capacidad de un aeropuerto para servir a un mayor número de destinos con más frecuencia. Esta clase de inversión es la que permite a los aeropuertos desplegar todo su potencial económico.

El Chartered Institute of Logistics and Transport comentó que “el mal acceso terrestre inhibe la capacidad de competencia de un aeropuerto”, citando como ejemplos los aeropuertos de Bristol y Leeds Bradford, mientras que el aeropuerto de Manchester explicó que, pese a su infraestructura integral de transporte terrestre y sus planes de construcción de un parque empresarial contiguo de 800 millones de libras, la falta de mayores mejoras a la red vial y ferroviaria circundante podría llegar a ser un factor limitante para la aspiración de maximizar el potencial del aeropuerto.

Fuente: Adaptado de Asociación de Operadores de Aeropuertos del Reino Unido (2016) y The Chartered Institute of Logistics and Transport (2015).

En consecuencia, es imperativo que las conexiones de acceso terrestre se construyan oportunamente y estén operativas una vez que termine la construcción del NAIM. Más allá del crecimiento económico para el país, este objetivo debe buscarse por otras varias consideraciones. Primero, conforme al actual esquema de financiamiento, los mercados de capital que han invertido considerablemente en el proyecto esperan el rendimiento de la inversión con base en el tráfico generado por el nuevo aeropuerto.

La dependencia del tráfico previsto sería más crítica si se eligiera la opción recientemente propuesta de concesionar la terminación de las obras del aeropuerto. De hecho, este modelo de contratación implica la transferencia de los riesgos al operador privado, ya que el pago depende en gran medida de los resultados de la operación del servicio (Saussier y Tirole, 2015).

Por lo mismo, los esfuerzos de coordinación promovidos por la SCT y en los que el GACM participa activamente deben complementarse con un mapa de ruta claro y vinculante para la construcción de conexiones de acceso terrestre. No hacerlo así pondría en mayor riesgo el uso efectivo del aeropuerto y afectaría adversamente su sustentabilidad. La nueva administración de México podría desempeñar un papel decisivo para garantizar que los interesados de todos los niveles contribuyen efectivamente a este esfuerzo.

Por otra parte, la reciente decisión de suspender los procesos de contratación hasta que se realicen consultas técnicas y públicas reforzará la importancia de una mayor coordinación en la realización de las obras de construcción que faltan. Según los cálculos, tales consultas no terminarán antes de octubre de 2018, lo que podría afectar la secuencia de la construcción y el calendario de las obras. Hasta agosto de 2018, 14 procesos de contratación programados para el segundo semestre de 2018 estaban suspendidos y algunos también afectan contratos en ejecución. Por ejemplo, la licitación relativa a las ayudas visuales no se había convocado debido a la decisión, lo que tendrá un efecto de cascada en el calendario para probar los sistemas, que está bajo la responsabilidad de los Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), entidad descentralizada de la SCT.

Debido al número de asuntos inciertos y complicaciones adicionales producidas por esta suspensión, es de importancia crítica que todos los participantes coordinen sus actividades de manera que la construcción del NAIM sea lo menos problemática posible. Por tanto, el GACM podría usar las reuniones de coordinación para comunicar una actualización general del calendario y la secuenciación de las obras restantes a fin de que los demás interesados tengan una idea clara de las repercusiones en los procesos de contratación que gestionan o a los que contribuyen.

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

El objetivo de esta prioridad es identificar las maneras de maximizar la competencia en las licitaciones. Este objetivo podría buscarse elaborando especificaciones técnicas, criterios de adjudicación y ponderaciones que fomenten la participación del sector privado en las licitaciones del GACM. Lo anterior hace necesario recibir el apoyo de la SFP. De hecho, estas adaptaciones quizá requieran cambios a la orientación estandarizada que la SFP brinda para apoyar a las entidades contratantes en la aplicación de mecanismos de adjudicación que combinan precio y calidad por medio de puntos y porcentajes. Además, conocer mejor las capacidades del mercado en licitaciones anteriores podría dar al GACM ideas para adaptar sus futuras estrategias de contratación.

Avances logrados

Aprovechando la experiencia previa y siguiendo las recomendaciones hechas en los anteriores informes de la OCDE, el GACM siguió buscando el apoyo de la SFP mediante el programa de apoyo previsto por el Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Este apoyo se centraba en una licitación relacionada con el centro multimodal de transporte, que ilustra los beneficios obtenidos del apoyo de la SFP en el diseño de documentación de licitaciones y criterios de adjudicación. De hecho, las obras de construcción del centro de transporte ya se habían anunciado en abril de 2017. Antes de cumplirse el plazo se recibieron 11 ofertas. De ellas, cinco se eliminaron porque excedían

el presupuesto máximo asignado a esas obras. La falta de las certificaciones requeridas llevó a la descalificación de otros cuatro licitantes, lo que dejó solamente dos ofertas que analizar en relación con los criterios técnicos definidos por la licitación. Como ninguna alcanzaba la puntuación técnica mínima, la licitación tuvo que cancelarse.

Una de las recomendaciones anteriores de la SFP fue precisamente la de racionalizar los procedimientos para garantizar el acceso a las oportunidades de contratación. La SFP propuso alcanzar este objetivo solicitando certificaciones tributarias y de seguridad social únicamente al licitante ganador antes de adjudicarle el contrato para garantizar que los licitantes tienen suficiente tiempo para cumplir con este requisito durante la fase de licitación. La segunda convocatoria a licitación reflejó esta estrategia advirtiendo que la falta de presentación de la documentación de apoyo en la licitación no ocasionaría la descalificación automática del licitante.

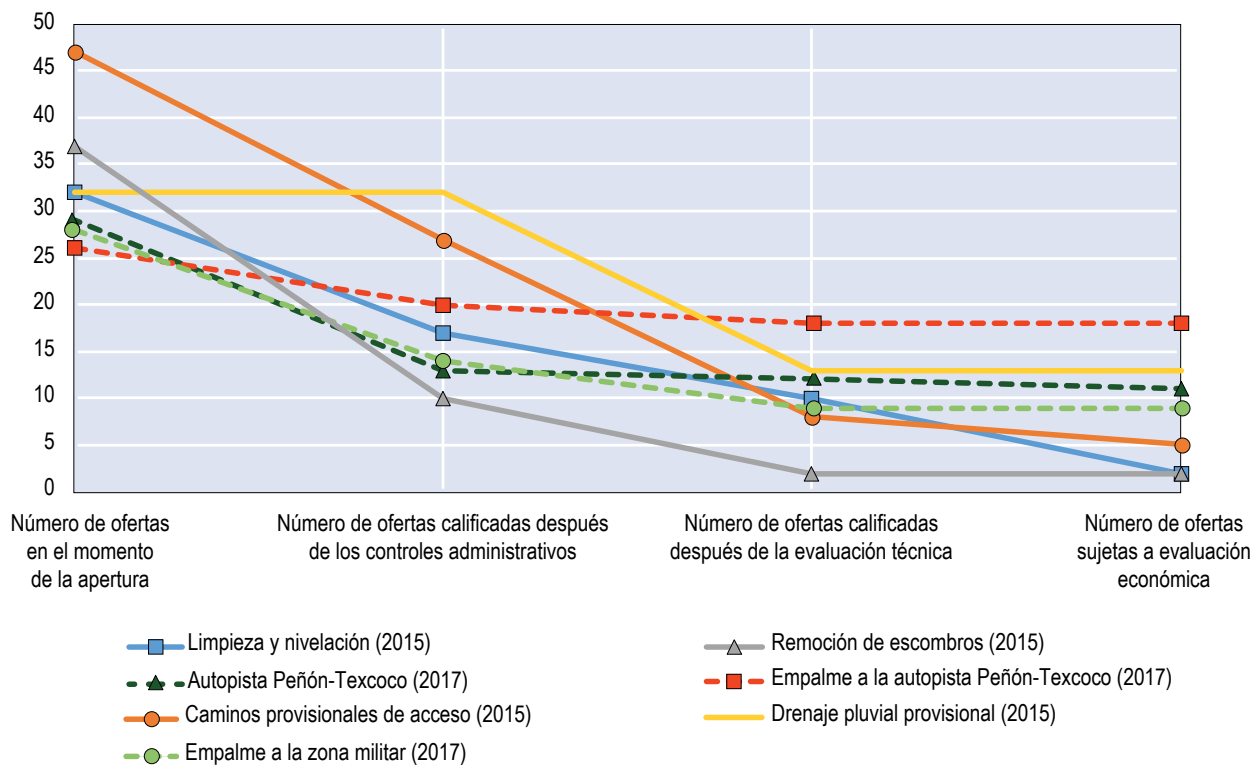
Además de los requisitos administrativos, la ponderación de los criterios técnicos también se modificó para hacer más hincapié en el programa constructivo y menos en el organigrama del licitante. De las 10 ofertas recibidas, se formaron ocho consorcios de compañías que habían presentado una oferta en el primer ejercicio. Influidos por las estrategias señaladas, los resultados fueron considerablemente mejores en la segunda convocatoria a licitación. Aunque el número de licitantes descalificados no cambió, cuatro de las cinco ofertas restantes se evaluaron integralmente tanto en los aspectos técnicos como en los financieros, lo que fomentó una verdadera competencia para esas obras.

Se observaron mejoras en la evolución de la competencia durante las distintas etapas de evaluación en 2017 y 2018. De hecho, como se muestra a continuación en las gráficas 3.5 y 3.6, 80% de las ofertas presentadas como respuesta a las convocatorias emitidas en los dos últimos años y calificadas según los controles administrativos recibieron una puntuación técnica suficiente para permitir la evaluación de sus propuestas económicas. Esto representa un aumento considerable en comparación con las convocatorias emitidas en 2015 y 2016, en las que poco menos de 50% de los licitantes resultaron calificados después de evaluarse los controles administrativos en todos los aspectos.

Un análisis detallado muestra que si bien el número inicial de licitantes disminuyó considerablemente con el tiempo, ahora hay menos descalificación durante el proceso de evaluación, lo que indica una mejor alineación de las especificaciones de las licitaciones con las capacidades del mercado. Si se considera que la competencia en las licitaciones a menudo atrae a los mismos consorcios, también se podría argumentar que esta mejora obedece a que los licitantes están más habituados a las convocatorias del GACM.

Siguiendo las recomendaciones del anterior informe de avances, el GACM elaboró un análisis detallado de las razones que había detrás de la descalificación de los licitantes. Sobre esa base, y siguiendo una metodología diseñada por la SFP, el GACM ahora evalúa el grado de competencia de cada licitación según los indicadores que se detallan en el Cuadro 3.5 más adelante.

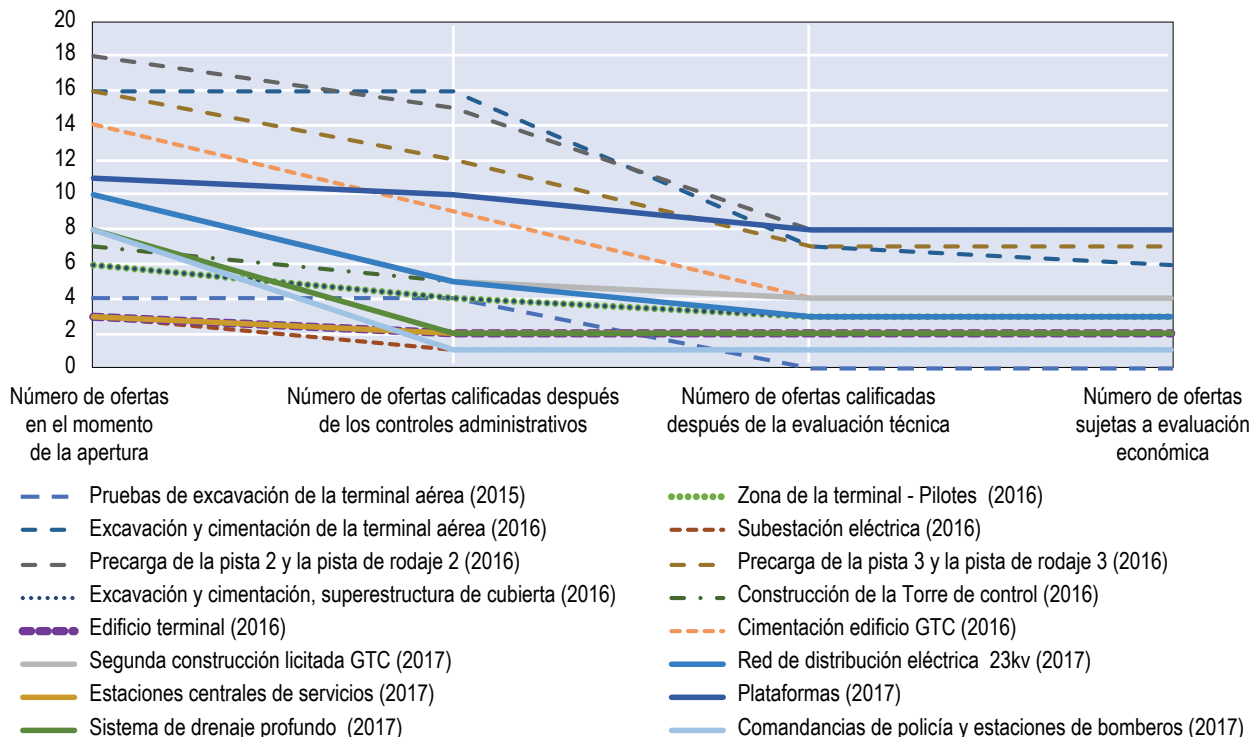
Gráfica 3.5. Competencia durante las etapas de evaluación en los paquetes relacionados con obras sencillas



Nota: Entre paréntesis el año en que se convocó la licitación. Las líneas continuas representan la evolución de la competencia durante las etapas de evaluación de las licitaciones convocadas en 2015 y 2016. Las líneas discontinuas representan la evolución de la competencia durante las etapas de evaluación de las licitaciones convocadas en 2017.

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

Gráfica 3.6. Competencia durante las etapas de evaluación en los paquetes relacionados con obras complejas



Nota: Entre paréntesis el año en que se convocó la licitación. Las líneas discontinuas representan la evolución de la competencia durante las etapas de evaluación de las licitaciones convocadas en 2015 y 2016. Las líneas continuas representan la evolución de la competencia durante las etapas de evaluación de las licitaciones convocadas en 2017.

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

Cuadro 3.5. Indicadores de competencia propuestos por SFP para uso del GACM

	Objetivo	Fórmula	Meta	Frecuencia
Indicador de participación	Evaluar el grado de participación en las convocatorias a licitación del GACM	$x = \frac{\sum B}{P}$ Donde: B=número de ofertas P=número de contrataciones	≥5	Semestre
Indicador de competencia efectiva	Evaluar el grado de competencia efectiva en las convocatorias a licitación del GACM	$x = \frac{\sum qB}{P}$ Donde: qB=número de ofertas calificadas P=número de contrataciones	≥5	Año

Fuente: Información facilitada por el GACM.

Posibilidades de mejora

Aunque los esfuerzos del GACM para evaluar su desempeño en el fomento de la competencia en los paquetes licitados constituyen una iniciativa valiosa, la estructura del mercado y la complejidad de las obras exigen una evaluación más a fondo de la competencia. De hecho las gráficas 3.5 y 3.6, anteriores, revelan distintas pautas de licitación en los procesos de contratación relacionados con obras de construcción sencillas y los vinculados con las obras más complejas.

Además, los indicadores elaborados por el GACM usando la metodología propuesta por la SFP no tienen en cuenta la diferencia entre el grado de participación y el grado de competencia efectiva. El grado de participación muestra el atractivo de las licitaciones convocadas por el GACM, mientras que el grado de competencia efectiva demuestra su capacidad para diseñar licitaciones alineadas con las capacidades del mercado.

Ambos indicadores tienen las mismas metas, mientras que, según la evidencia, tienen resultados muy distintos. Por ejemplo, el número de propuestas recibidas en las convocatorias a licitación emitidas en 2017 y 2018 es en promedio superior a 9.5 ofertas, mientras que el número de respuestas calificadas es en promedio apenas superior a tres propuestas. Estas diferencias exigen metas diferenciadas para garantizar la influencia de esos indicadores en la mejora del desempeño de la contratación pública.

Además, el GACM podría elaborar indicadores que tuvieran en cuenta el distinto carácter de las obras licitadas. Por ejemplo, podría diseñar indicadores de competencia basados en la relación entre el número de ofertas sujetas a evaluación integral y el número total de ofertas. Este indicador, más que el número absoluto de ofertas calificadas, tendría en cuenta el distinto grado de competencia en las licitaciones que dependen de la estructura o la complejidad del mercado y daría resultados comparables. El paquete relacionado con la construcción del edificio terminal produjo apenas tres ofertas de las cuales, sin embargo, dos se evaluaron tanto en el aspecto técnico como en el económico. Por consiguiente, elaborar mecanismos de evaluación basados en esta relación describiría mejor el desempeño del GACM en la realización de procesos de contratación pública.

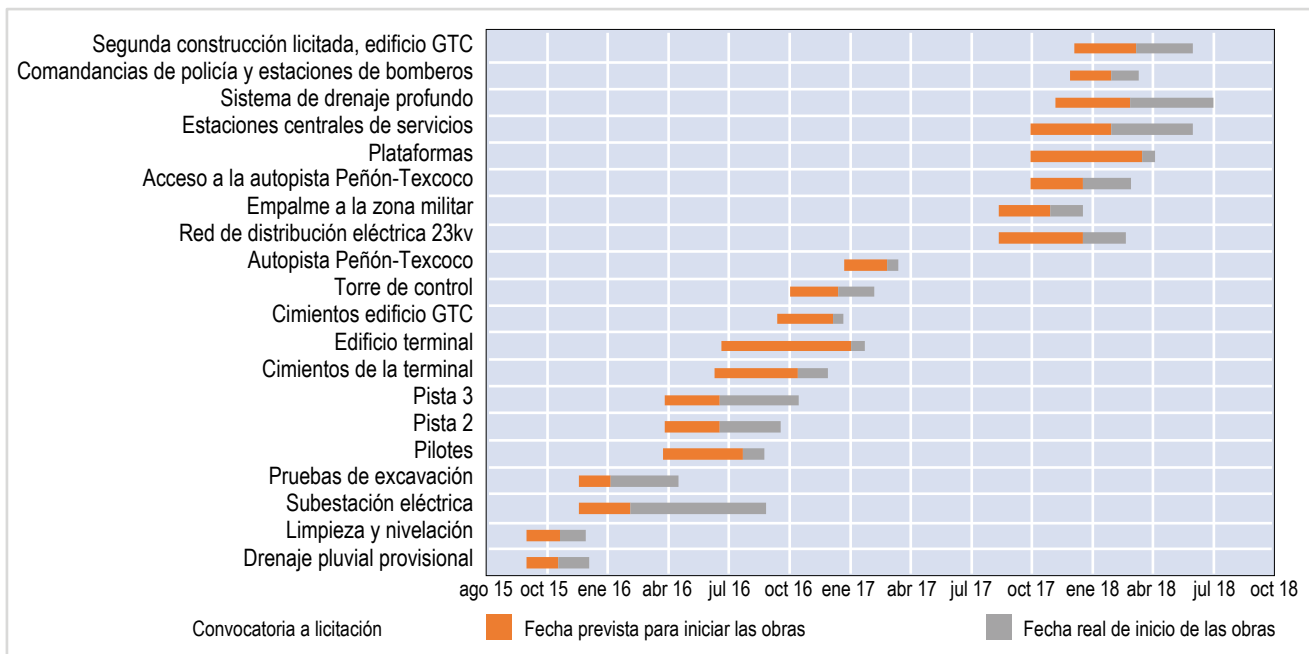
Este indicador podría ampliarse aún más con subindicadores que evalúen la efectividad de la competencia en las distintas etapas de evaluación. Estos elementos darían al GACM mayores ideas para informar mejor las futuras estrategias de contratación.

Además de los indicadores relativos a la competencia, se podrían evaluar otros varios aspectos de la construcción del NAIM vinculados con los procesos y estrategias de contratación. Por ejemplo, para evaluar la madurez de una organización adquirente, a menudo se mide la oportunidad con que se realizan los procesos de contratación (Schiele, 2007), sobre todo porque esta afecta la ejecución real de las obras de construcción.

En este sentido, el análisis realizado para reunir pruebas sobre los hitos de contratación previstos en cada paquete y el tiempo real invertido en la realización del proceso de

contratación podría dar idea de la eficacia de la planeación y los posibles efectos en el inicio de las obras correspondientes (véase la Gráfica 3.7 a continuación).

Gráfica 3.7. Los retrasos de las licitaciones afectan el ritmo de la construcción



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

El análisis indica que la mayoría de los retrasos se producen debido al número de preguntas planteadas por los licitantes durante las juntas de aclaración celebradas para cada paquete. Como respuesta a este problema y siguiendo las recomendaciones incluidas en el segundo informe de avances, el GACM analizó la tipología de las preguntas para entender mejor en qué casos los licitantes pedían aclaraciones. Los datos reunidos indican que los componentes técnicos de la documentación de las licitaciones son con mucho los elementos que más explicaciones adicionales requieren.

Aunque la complejidad de un proyecto de esta magnitud justifica por definición un gran número de aclaraciones técnicas, se podrían invertir más esfuerzos para reducir ese número. De hecho, durante todas las licitaciones algunas preguntas son recurrentes y podrían por tanto responderse con la creación de un compendio de preguntas hechas con frecuencia, el cual se entregaría a todos los licitantes interesados junto con la documentación de la licitación, o en la primera junta de aclaración.

Atender integralmente las preguntas recurrentes de los licitantes de manera que se abrevie el calendario de contratación reduciendo el número de preguntas y juntas de

aclaraciones exigiría que las preguntas frecuentes sobre los aspectos administrativos y financieros también se trataran en ese documento. En consecuencia, el GACM podría colaborar con la SFP para crear una relación integral de las preguntas más comunes durante las juntas de aclaraciones, a las que podría dar respuesta en un documento sintético.

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

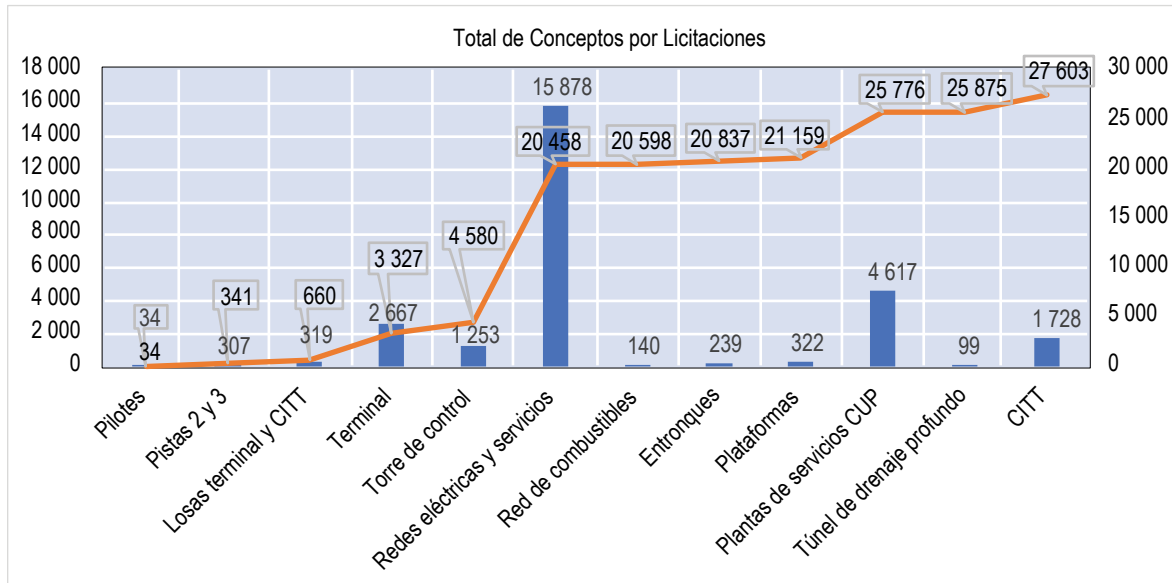
El GACM logró avances en la aplicación de las recomendaciones que apoyan este aspecto prioritario. Gracias a la experiencia acumulada, el GACM aumentó progresivamente su conocimiento del mercado nacional de construcción, que representa la inmensa mayoría de los licitantes que participan en las licitaciones convocadas hasta la fecha. Sin embargo, quedan sin aprovechar oportunidades para reducir aún más la asimetría de información y hacer más predecible el grado de competencia en futuras licitaciones.

Avances logrados

La definición y el carácter obligatorio de la investigación de mercado previa a la licitación pueden encontrarse en el Artículo 2 del Reglamento de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (ROPSRM). Las cuestiones relativas a la investigación de mercado también se regulan en la normativa de aplicación de la LOPSRM, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obra Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (MAAGMOPSRM), y el Manual de Procedimientos para la Planeación, Contratación y Ejecución de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas del GACM.

El marco legislativo y las directrices de apoyo aspiran principalmente a aprovechar la investigación de mercado para calcular el precio de las obras licitadas. Todos los esfuerzos previos del GACM también propiciaron que se reforzara su capacidad para definir correctamente el presupuesto de cada paquete licitado. En esta tarea, la experiencia acumulada en licitaciones previas sin duda ayudó al GACM a definir precios unitarios más exactos sobre los cuales basar los cálculos. De hecho, para encontrar un precio de referencia global que enmarque la evaluación económica de las propuestas, el GACM usa un catálogo de artículos (Catálogo de Conceptos Maestro, CCM) que contiene todos los precios unitarios cotizados por los licitantes que obtuvieron adjudicaciones en licitaciones anteriores y que está en constante actualización. Como se muestra en la siguiente gráfica, esta información permite crear una base de datos extraordinariamente rica.

Gráfica 3.8. Número de artículos incluidos en la base de datos de precios del GACM



Fuente: Información facilitada por el GACM.

La información que se muestra arriba se emplea para completar las investigaciones de mercado requeridas antes de licitar obras y es una de las bases más importantes para el cálculo del costo paramétrico de los trabajos o servicios. Además, la unidad responsable de las investigaciones de mercado elaboró en 2018 un manual que detalla los pasos que se dan al realizar este ejercicio. Señala específicamente que, además de los elementos financieros, las investigaciones de mercado deben incluir una evaluación de las capacidades técnicas de los posibles licitantes.

Al hacerlo, el GACM complementa los esfuerzos invertidos en los aspectos económicos evaluando la capacidad del mercado para responder a las obras licitadas. No obstante, si se consideran la secuenciación y la escala del proyecto, es necesario ir más allá de un conocimiento general de la estructura del mercado. De hecho, un rasgo notable de las licitaciones relacionadas con la construcción del NAIM es que las empresas y los consorcios que compiten con frecuencia son los mismos de una licitación a otra.

Este solo hecho exige una evaluación dinámica de las capacidades del mercado, que tenga en cuenta conclusiones importantes extraídas de licitaciones anteriores, incluida la evaluación de las ofertas recibidas.

Posibilidades de mejora

Sostener la competencia en la construcción del NAIM a medida que avanza en el tiempo es fundamental para la ejecución eficaz del proyecto. De hecho, si se considera la

cantidad de recursos humanos y financieros necesarios para realizar las distintas obras de construcción, los recursos disponibles tienden a disminuir con el tiempo.

La LOPSRM exagera esta situación dado que algunas disposiciones imponen en las licitaciones un contenido nacional mínimo que las ofertas deben alcanzar, lo que reduce de hecho la reserva de proveedores capaces de satisfacer las necesidades expresadas en las licitaciones. Por último, las consecuencias de la decisión de suspender las licitaciones para la construcción del NAIM generarán tensiones adicionales en el mercado cuando se reanuden los procesos de contratación. En consecuencia, los análisis de mercado concienzudos seguirán desempeñando un papel decisivo en la realización oportuna y eficaz de los futuros procesos de contratación.

El hecho de que las empresas que compiten en las licitaciones convocadas por el GACM formen un grupo relativamente estable debido al tamaño y la escala del proyecto podría presentar oportunidades para generar un mayor conocimiento de las capacidades del mercado. También podría ser útil elaborar estrategias de contratación que favorezcan la participación de nuevos competidores.

Para hacerlo, el GACM podría perfeccionar primero el análisis de las capacidades técnicas del mercado usando sistemáticamente información técnica recuperada de licitaciones anteriores. Por ejemplo, en los análisis de mercado relacionados con los servicios de supervisión, el GACM podría hacer mayor uso de la información pasada. Puede evaluar el estado de la competencia en anteriores licitaciones parecidas para identificar las empresas que han respondido y las que han hecho ofertas calificadas tanto en la evaluación técnica como en la económica. Además, el GACM podría usar la información pasada sobre las empresas que no han ofrecido la documentación legal y administrativa requerida o las que fueron descalificadas por su capacidad financiera insuficiente.

Estos esfuerzos podrían ayudar al GACM a aumentar el número de empresas identificadas durante la fase de investigación de mercado y que efectivamente participan en la licitación. Por ejemplo, en la investigación de mercado relacionada con la supervisión de las obras de la estación central de servicios, el GACM identificó a 16 posibles licitantes, mientras que solo tres estuvieron entre las 37 empresas que formaban los 12 consorcios que respondieron a la convocatoria.

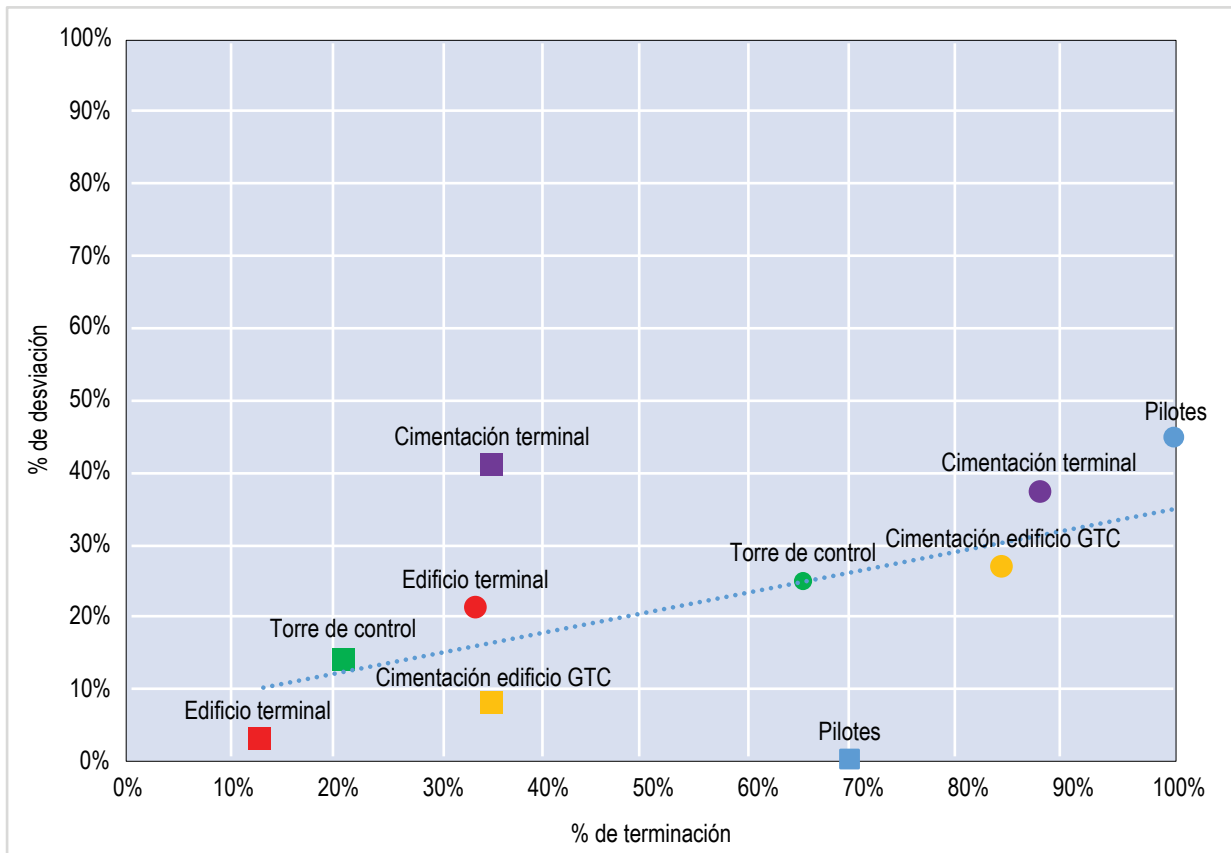
Una vez que se adjudica el contrato, el GACM también podría ponerse en contacto con las empresas identificadas durante el análisis de mercado y que no respondieron a la licitación para saber si las necesidades licitadas estaban alineadas con sus capacidades. Para ello, se podría elaborar un cuestionario y enviarlo a todos los posibles licitantes identificados. Como ya se dijo, estos esfuerzos podrían resultar particularmente importantes si se considera la mayor contracción del mercado que la movilización de recursos para el proyecto ya implica.

Prioridad 4: Reingeniería de los procesos y estrategias de gestión de contratos

El GACM logró un gran avance en la aplicación de las recomendaciones promoviendo esta actividad prioritaria. Elaboró herramientas y procesos que dan mayor visibilidad a la ejecución de los contratos. Sin embargo, la estructura de la base de suministro del GACM, junto con la mayor exposición al riesgo de retrasos, exige esfuerzos adicionales.

La ejecución robusta de los contratos es un factor clave para el desarrollo exitoso de proyectos de infraestructura. Esto es así especialmente en el caso del NAIM, que se enfrenta con retrasos crecientes en algunos de los principales paquetes de construcción (véase la Gráfica 3.9 a continuación).

Gráfica 3.9. Evolución de las desviaciones en relación con la etapa de terminación



Nota: Los marcadores cuadrados indican una etapa de terminación en agosto de 2017. Los redondos, en agosto de 2018.

Fuente: Análisis basado en información facilitada por el GACM y en información accesible en CompraNet.

De hecho se puede ver que, fuera de los cimientos del edificio terminal, las demás obras experimentan aumentos de la desviación con respecto al calendario estipulado en el

contrato para su terminación. Por ejemplo, mientras que en agosto de 2017 se calculaba que la construcción del edificio terminal estaría terminada al final de noviembre de 2020, ahora se prevé que lo esté a mediados de agosto de 2021. Si bien algunos de estos ajustes se deben a ampliaciones de los trabajos, los consecuentes retrasos hacen necesaria una estrategia robusta de gestión contractual.

Avances logrados

El GACM realizó una revisión completa de su estructura y sus procedimientos para gestionar contratos. Ahora, la responsabilidad de las actividades de gestión de contratos en el GACM recae en las unidades técnicas. Tres unidades concentran la mayoría de las tareas relacionadas con la gestión de las obras de construcción: la Dirección Corporativa de Construcción Lado Tierra, la Dirección Corporativa de Construcción Lado Aire y Edificios Auxiliares y la Dirección Corporativa Técnica. Esas unidades están integradas por funcionarios públicos a quienes según el marco legislativo mexicano se asigna una función prominente en la gestión de contratos (residentes de obra).

Además de las funciones institucionalizadas previstas por la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas, como la de residentes de obra, el GACM recibe apoyo de colaboradores externos expertos en actividades de gestión de contratos, llamados supervisores, a quienes se selecciona por su pericia y experiencia en la materia y generalmente según un procedimiento competitivo.

La balanza entre recursos internos y externos se inclina fuertemente a favor de los expertos externalizados dadas las restricciones que afectan al GACM. Por regla general la asignación de recursos a lo largo del ciclo de contratación revela que se pone menos atención a la fase posterior a la adjudicación, como se describe en el Cuadro 3.6 a continuación.

Cuadro 3.6. Participación de los interesados en un ciclo de contratación habitual

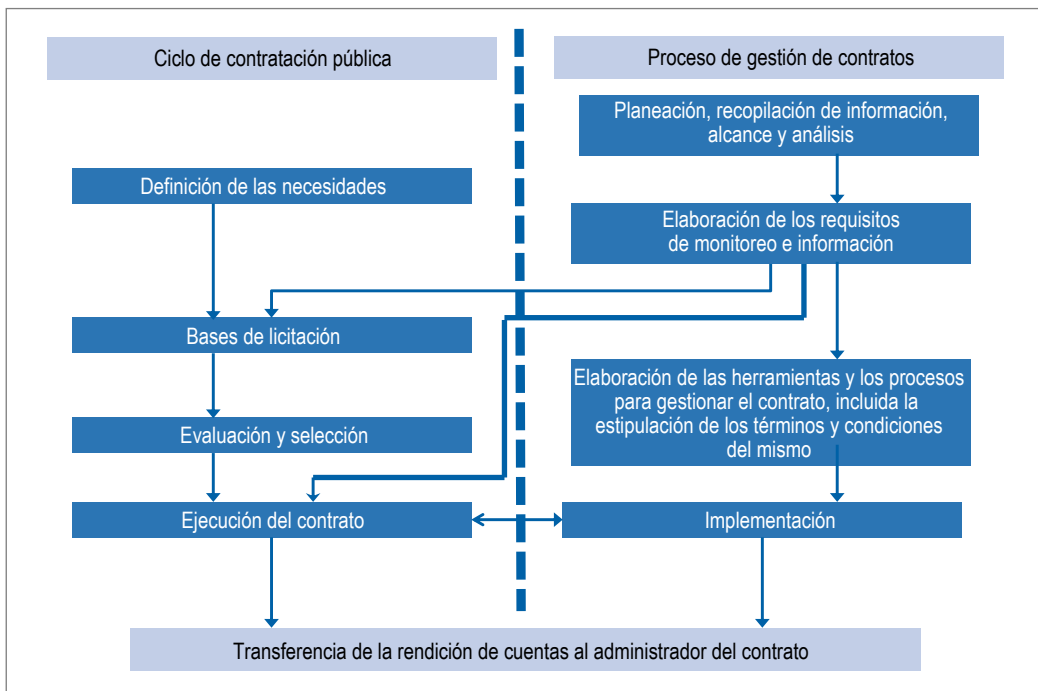
	Antes de la adjudicación	Adjudicación	Después de la adjudicación
Direcciones Corporativas de Construcción (Lado Aire y Lado Tierra)		X	X
Dirección Corporativa Técnica	X		
Subdirección de Procesos de Licitación	X	X	
Subcomité de Revisión de Licitaciones	X		
Parsons*	X	X	X
Consultores jurídicos	X	X	
Residentes de obra			X
Supervisores externos			X

Note: *Parsons es el gerente del proyecto del aeropuerto. Tratándose de determinados procesos de contratación pública, a veces otras unidades o departamentos participan en todo el ciclo.

Fuente: Información basada en el taller realizado el 3 y 4 de abril de 2018 en la Ciudad de México.

El Cuadro 3.6 que antecede muestra una clara separación de funciones entre las etapas previa a la adjudicación y la de adjudicación, por una parte, y la fase de ejecución del contrato, por la otra. De hecho, solo Parsons, el gerente del proyecto, participa normalmente en todas las fases. Sin embargo, la mayor obtención de beneficios de la gestión de contratos y la relación con los proveedores exige cimentar las estrategias en el diseño de la licitación. De hecho, en el diseño de las licitaciones es necesario tener en cuenta varios parámetros que permiten la aplicación de la gestión estratégica de contratos, como se muestra en la Gráfica 3.10 a continuación.

Gráfica 3.10. Elaboración de estrategias de gestión de contratos



Fuente: OECD (2018).

Como muestra la Gráfica 3.10 que antecede, la gestión estratégica de contratos exige definir mecanismos e informar sobre los requisitos que se integrarían en los documentos de las licitaciones y constituirán la base sobre la cual se evaluará también a los proveedores según su capacidad para atenerse a los requisitos de información. De hecho, un elemento crítico de la gestión de contratos que suele pasarse por alto es la alineación entre las expectativas del cliente y las capacidades de los proveedores.

Esto es aún más cierto en el caso del proyecto del NAIM porque los contratistas deben suministrar los mayores insumos de información relacionados con la ejecución de los contratos. De hecho, la información que se integra en los programas informáticos que

permiten el seguimiento detallado de la ejecución y el avance de los contratos mediante el uso de la metodología de modelado de información de construcción (BIM, por sus siglas en inglés) es suministrada por el proveedor respectivo en un formato compatible.

Esta información es crítica para evaluar en tiempo real el avance de la construcción del NAIM. Permite el control de las obras desde las primeras etapas de diseño hasta la operación y el mantenimiento, haciendo hincapié en la etapa de construcción, en la que los materiales y recursos usados pueden cuantificarse y evaluarse en relación con el calendario previsto de construcción. Las capacidades de los proveedores tienen por tanto que alinearse con esos requisitos de información. Para hacerlo, el GACM, junto con la empresa responsable de la gestión del programa que aplica la metodología BIM en el proyecto, elaboró un manual para proveedores detallando dichos requisitos de información y procedimientos operativos estandarizados para suministrar la información.

Para apoyar la aplicación de la metodología BIM se creó el Centro de Integración, Capacitación y Operación del BIM. Constituye una plataforma colaborativa de trabajo en la que se encuentran diseñadores, constructores, gerentes de proyectos, residentes de obra y demás participantes. El centro aspira a crear una plataforma única y centralizada que facilite la toma de decisiones contribuyendo a la detección de desviaciones, errores de diseño o planeación y a la mitigación de posibles implicaciones en la ejecución del proyecto.

Para fortalecer aún más el cumplimiento contractual, en abril de 2017 el GACM desplegó otro sistema de TI (SEDP), que cubre el ciclo de pago de las estimaciones presentadas por los proveedores durante la ejecución de los contratos. Esta herramienta ayuda al GACM a garantizar que los pagos se hacen conforme al avance físico de las obras y que los principales interesados validan las solicitudes presentadas por los proveedores antes de que la Dirección Corporativa de Finanzas haga los pagos. Ofrece al GACM una mayor visibilidad y rendición de cuentas del ciclo de pago.

Además de reforzar el entorno tecnológico apoyando la ejecución de los contratos, el GACM empezó a dedicar esfuerzos a la identificación de los miembros de su cadena de suministro. Con base en las anteriores recomendaciones de la OCDE, el GACM examinó su base de suministro y no solo listó a los contratistas de primer orden, sino que también identificó a los subcontratistas que suministran insumos críticos necesarios para la ejecución eficaz del NAIM. Este ejercicio dio al GACM pruebas empíricas del carácter interrelacionado de muchos de sus acuerdos contractuales, como se muestra a continuación en el Cuadro 3.7.

Cuadro 3.7. Identificación de los proveedores en el NAIM

Número de contratos evaluados	29
Número de contratistas	90
Número de subcontratistas	217
Subcontratistas que participan en más de un contrato	+19
Subcontratistas que aportan insumos críticos	+10

Fuente: Información facilitada por el GACM.

Los esfuerzos mencionados ponen de manifiesto las transformaciones ocurridas dentro del GACM al elaborarse un marco de gestión contractual. Sin embargo, para atender las actuales restricciones presupuestales, la cartera de proveedores y los riesgos de retraso del GACM, quedan otros factores críticos a los que hacer frente.

Posibilidades de mejora

Las grandes obras de construcción adjudicadas y que actualmente están en marcha son realizadas por varios proveedores, principalmente empresas nacionales, a menudo agrupadas en consorcios. Aunque los consorcios dan al GACM la oportunidad de combinar la pericia específica requerida para realizar operaciones complejas, también aumentan la probabilidad de que a las mismas empresas se les asignen distintos paquetes debido a la magnitud del proyecto y a la experiencia local necesaria.

Cuando se analiza en detalle la composición de los consorcios y proveedores a los que se habían adjudicado los principales paquetes de construcción hasta agosto de 2018, las pruebas indican que algunas empresas participan en más de 20% de las obras de construcción adjudicadas, y en algunos casos en obras que representan 80% del total del presupuesto asignado. Además, como se muestra en el Cuadro 3.7, anterior, casi 20 subcontratistas contribuyen a la ejecución de más de un contrato. Sin embargo, las actividades de gestión de contratos ahora implican solamente al principal proveedor de los consorcios y rara vez a otros contratistas de primer orden. Por otra parte, esas actividades siguen centrándose en gran medida en el cumplimiento de los contratos.

Para avanzar de la gestión del cumplimiento a la gestión de la relación con los proveedores se requiere un punto de vista holístico de la ejecución de contratos. Sin embargo, tres unidades distintas del GACM actualmente tienen responsabilidades similares y centrales en cuanto a la gestión de contratos, aunque requieren reforzar su coordinación a partir del establecimiento de procedimientos homogéneos. Además, las unidades muy rara vez contribuyen a la fase previa a la licitación en la que deben definirse las estrategias de gestión de contratos. De hecho, la experiencia internacional muestra que las actividades articuladas de gestión de contratos en todas las etapas del ciclo de contratación aportan beneficios tangibles inmediatos como un menor número de órdenes de cambios o de disputas legales (Runar Stalsberg, 2018).

Como ya se dijo, varios proveedores contribuyen a múltiples subdivisiones de las obras de construcción, por lo que no se puede lograr un cambio del cumplimiento contractual al desempeño de los proveedores si la actual estructura institucional del GACM no se complementa con estrategias transversales y coordinadas.

Esto podría empezar con el establecimiento de un grupo de trabajo sobre gestión de contratos compuesto por un representante de cada una de las tres unidades actualmente responsables de esas actividades. Esta iniciativa colectiva podría informar la definición de estrategias estructuradas de gestión de contratos aplicadas a toda la base de suministro del

GACM. Este grupo de trabajo también podría integrarse más a las actividades previas a las licitaciones, sobre todo a la elaboración de los requisitos licitados.

Sin embargo, para asignar los recursos disponibles y gestionar los riesgos con eficiencia y eficacia, no se puede someter a todos los proveedores a las mismas estrategias de gestión de contratos. De hecho, la importancia relativa de los proveedores para el GACM en cuanto a los riesgos y el valor comercial justifica estrategias individualizadas de gestión de contratos, como se muestra en la Gráfica 3.11 a continuación.

Gráfica 3.11. Segmentación de los proveedores



Fuente: Adaptado de Runar Stalsberg (2018).

Este esfuerzo podría aprovechar primero una segmentación estructurada de la base de suministro según criterios basados en los valores y objetivos del GACM. El ejercicio podría apoyarse en la literatura de larga data sobre la segmentación de proveedores (Kraljic, 1983; Ellram, 1997) y la experiencia internacional comparable. Con este telón de fondo, el GACM podría entonces definir determinadas interacciones con los proveedores dependiendo de su impacto en los riesgos y el valor comerciales.

Este ejercicio podría ayudar a definir estrategias individualizadas de gestión de contratos. Además de definir un marco para las interacciones con los proveedores, este esfuerzo ayudaría a mitigar los riesgos planteados por la insuficiencia de recursos financieros y humanos destinados a la gestión de contratos. De hecho, cada segmento del

cuadrante llevaría a un distinto punto focal y temporal desde la alta dirección hasta la administración operativa. A los proveedores categorizados como habituales se les podría someter únicamente a una supervisión contractual con implicación operativa, mientras que los proveedores críticos o estratégicos estarían sometidos a una mayor intervención de los altos funcionarios en ambos extremos con miras a mejorar el desempeño más allá de las obligaciones contractuales.

Una vez que se hayan definido estrategias detalladas de gestión de contratos, este grupo de trabajo podría cerciorarse de que las funciones y responsabilidades de los distintos interesados están alineadas con esas estrategias, y adaptarlas si es necesario. Por ejemplo, dado el papel central que desempeña el programa informático que monitorea el avance de la ejecución de las obras y que requiere un conocimiento profundo de las normas del BIM para usarse con eficiencia, el grupo de trabajo podría proponer una capacitación obligatoria para quienes aportan insumos críticos al sistema.

Este grupo de trabajo también podría tener en cuenta las limitaciones existentes relativas al marco de empleo de los funcionarios públicos encargados de la gestión de contratos en el GACM (residentes de obra), y revisar el apoyo que brindan los supervisores externos.

Para ello el GACM podría primero cerciorarse de que los supervisores se contratan en todos los casos inmediatamente después de la adjudicación del contrato principal y antes del comienzo de las obras de construcción correspondientes, para permitir la supervisión ininterrumpida de las obras. El GACM también podría revisar la documentación y los requisitos de las licitaciones para seleccionar supervisores, de modo que los licitantes a quienes se adjudica el contrato tengan un entendimiento claro de la estrategia general de gestión de contratos y los mecanismos de información del GACM. El grupo podría revisar, por último, la alineación entre los cálculos presupuestales correspondientes y la pericia y el grado de apoyo requeridos de los supervisores.

Todos estos esfuerzos dirigidos contribuirían a adoptar el aspecto holístico requerido por la gestión estratégica de contratos y proveedores, sin dejar de tener en cuenta las restricciones existentes.

Resumen de propuestas de acción para la aplicación de las recomendaciones

Los megaproyectos están sujetos a vaivenes derivados de las condiciones cambiantes a causa de su tiempo de terminación y su carácter simbólico. En consecuencia, ejecutar proyectos adaptables exige ajustar estratégicamente los marcos y estrategias de contratación para hacer frente a esta mayor complejidad. El GACM podría aprovechar los esfuerzos anteriores y elaborar más iniciativas que contribuyan a reforzar la capacidad del proyecto para cumplir sus promesas iniciales.

Garantizar la toma de decisiones coordinada en los procesos de licitación para la ejecución integral y eficaz del NAIM

- A la cabeza del desarrollo de la infraestructura de transporte en el país, la SCT podría elaborar con todos los interesados que participan en el proyecto, incluido el GACM, un mapa de ruta claro y vinculante orientado a la construcción de conexiones de acceso terrestre.
- Considerando la reciente decisión de suspender los procesos de contratación hasta que se hayan realizado consultas públicas y se determinen sus posibles efectos en la secuencia y el calendario de la construcción, el GACM podría usar las reuniones de coordinación para que otros interesados entiendan claramente los efectos en los procesos de contratación que gestionan o a los que contribuyen.

Maximizar la competencia en las licitaciones del GACM y racionalizar los procesos

- Aprovechando sus amplios esfuerzos de evaluación del grado de competencia en los paquetes licitados, el GACM podría elaborar más indicadores que aporten percepciones adicionales para ilustrar las futuras estrategias y ayudar también a que el propio grupo analice mejor su desempeño en la realización de licitaciones.
- Para tener en cuenta el distinto carácter de las obras licitadas y el grado de competencia, el GACM podría elaborar indicadores de competencia basados en la relación entre el número de ofertas sujetas a evaluación integral y el total de ofertas. Este indicador, más que un número absoluto de ofertas calificadas, tendría en cuenta el distinto grado de competencia en las licitaciones, según la estructura o la complejidad del mercado, y daría resultados comparables.
- El GACM podría ampliar estos indicadores de competencia para adquirir un mayor conocimiento de las tendencias y las pautas de sus procesos de contratación según las distintas etapas de la fase de licitación. También podría analizar otros aspectos de su desempeño en la contratación pública, como comparar el tiempo previsto entre la fase de licitación y el inicio de las obras con el tiempo efectivamente transcurrido. Esto complementaría el análisis ya realizado por el GACM sobre las preguntas hechas en las juntas de aclaración dando ideas sobre sus efectos en la oportunidad de los procesos.
- Con el apoyo de la SFP, el GACM podría identificar estrategias para reducir la cantidad de aclaraciones durante sus procesos de licitación. Se podría elaborar una relación integral de las preguntas planteadas habitualmente en las juntas y dar las respuestas en un documento sintético distribuido a todos los licitantes interesados junto con la documentación de la licitación, o durante la junta de aclaración.

Fortalecer las actividades previas a las licitaciones para garantizar la competencia efectiva

- El GACM podría perfeccionar el análisis de las capacidades técnicas disponibles en el mercado usando sistemáticamente la información técnica recuperada de licitaciones anteriores. Puede evaluar el estado de la competencia en similares licitaciones anteriores para identificar las empresas que han respondido y las que han sido calificadas tanto en la evaluación técnica como en la económica.
- El GACM también podría usar la información anterior sobre las empresas que no entregaron la documentación administrativa y legal requerida o las que fueron descalificadas por su insuficiente capacidad financiera. Este esfuerzo adicional daría al GACM un conocimiento más claro de las capacidades efectivas del mercado identificando las empresas que no tienen probabilidad de satisfacer las necesidades definidas en similares licitaciones futuras.
- Una vez adjudicado el contrato, el GACM también podría ponerse en contacto con las empresas identificadas durante el análisis de mercado y que no respondieron a la convocatoria para entender mejor si las necesidades licitadas estaban alineadas con sus capacidades. Para ello, podría elaborarse un cuestionario y enviarse a los posibles licitantes identificados.

Reingeniería de procesos y estrategias de gestión de contratos

- Por lo que concierne a la gestión de contratos, la actual estructura institucional del GACM podría complementarse con estrategias transversales y coordinadas para cambiar del cumplimiento contractual al desempeño de los proveedores. Esto podría iniciarse con el establecimiento de un grupo de trabajo de gestión de contratos compuesto por un representante de cada una de las tres unidades actualmente responsables de esas actividades.
- Tal iniciativa colectiva podría informar la definición de las estrategias estructuradas de gestión de contratos aplicadas a toda la base de suministro del GACM. El grupo de trabajo también podría integrarse más a las actividades previas a las licitaciones, sobre todo a la elaboración de requisitos licitados dado el efecto de las estrategias de gestión de contratos en el diseño de las licitaciones.
- El GACM podría continuar sus esfuerzos de revisión de sus estrategias de gestión de contratos aprovechando una segmentación estructurada de la base de suministro según criterios basados en sus valores y objetivos. En este contexto, el GACM podría entonces definir determinadas interacciones con los proveedores dependiendo de su impacto en los riesgos y el valor comerciales.
- Una vez que se hayan definido estrategias detalladas de gestión de contratos, el grupo de trabajo podría cerciorarse de que las funciones y responsabilidades de

los distintos interesados están alineadas con esas estrategias, y adaptarlas si es necesario. Dado el papel central que desempeña el sistema de información que monitorea el avance de la ejecución de las obras, el grupo de trabajo podría proponer una capacitación obligatoria para quienes aportan insumos críticos al sistema.

- Por último, el GACM podría revisar el proceso de contratación de los supervisores externos considerando su función crítica en la gestión eficiente de los contratos y las limitaciones presupuestales que restringen la capacidad del grupo para internalizar parte de estos recursos. Podría revisar los requisitos para seleccionar a los supervisores de manera que los licitantes a quienes se adjudicó un contrato tengan un entendimiento claro de la estrategia general de gestión de contratos y los mecanismos de información.

3.3. Integridad y transparencia

Los grandes proyectos de infraestructura son particularmente proclives a la corrupción, el conflicto de intereses y otros tipos de conductas indebidas por parte tanto de funcionarios públicos como de socios comerciales. Esto se debe al carácter sumamente complejo de los proyectos de infraestructura, las múltiples etapas del ciclo de la infraestructura y las grandes sumas invertidas de recursos públicos y privados. Era, pues, primordial una estrategia para promover la confianza pública en el proyecto y ofrecer garantías sólidas contra el desvío, el dispendio y la mala administración de los recursos del GACM.

Un parámetro adicional que puede afectar en gran medida la confianza pública es la transparencia y la apertura con que se realice la construcción del aeropuerto. De hecho, es probable que el público apruebe más un proyecto de infraestructura si entiende la justificación de las decisiones políticas u operativas, y si puede seguir la evolución del proyecto y saber cómo se invierten los recursos públicos.

Con la ayuda de la OCDE, el GACM ha logrado un avance considerable en la elaboración y aplicación de una estrategia integral para combatir la corrupción y fortalecer la integridad en las operaciones del grupo. El GACM tomó acciones coherentes para establecer una cultura de integridad, incluida la aplicación de protocolos individualizados para atender conflictos de intereses y denuncias de mala conducta, y ha delegado las actividades correspondientes de concientización a una Unidad de Ética recién establecida. El GACM también reformó su estructura de integridad estableciendo un comité de gestión de riesgos y nombrando un subdirector de gestión de riesgos, ampliando las funciones de su OIC y empoderando a su Unidad de Ética para actuar como punto de contacto para atender problemas éticos. El riesgo de corrupción se integró a la estrategia general de gestión de riesgos del GACM, compuesta tanto por expertos en gestión de riesgos como por personal operativo para la identificación de riesgos y estrategias de mitigación.

Asimismo, el GACM ha avanzado mucho en el fortalecimiento de la transparencia de sus operaciones y permitiendo al público vigilar la evolución del proyecto así como

determinadas transacciones. Por ejemplo, el GACM ha dado acceso a la información sobre la contratación pública y la evolución del proyecto en un formato más fácil de usar, lo que promueve el acceso de un público no experto a dicha información.

El avance logrado por el GACM en relación con las prioridades de integridad y la transparencia identificadas por la OCDE se divide en tres subsecciones: 1) integridad, 2) gestión de riesgos y 3) transparencia.

Integridad

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

El segundo informe de avances reconoció los buenos resultados en el fortalecimiento del marco del GACM para la atención de los conflictos de intereses a raíz de la adopción, en junio de 2017, de un Protocolo Interno para prevenir, identificar y gestionar situaciones de conflictos de intereses. Con base en el protocolo, la OCDE recomendó al GACM definir el uso óptimo del documento para mejorar la prevención y la atención de los conflictos de intereses, junto con una estrategia de aplicación. Con ese fin la OCDE prestó orientación metodológica para mejorar el contenido del protocolo interno y elaborar un plan de acción con medidas concretas para garantizar su aplicación efectiva y un efecto concreto en la conducta de los funcionarios del GACM.

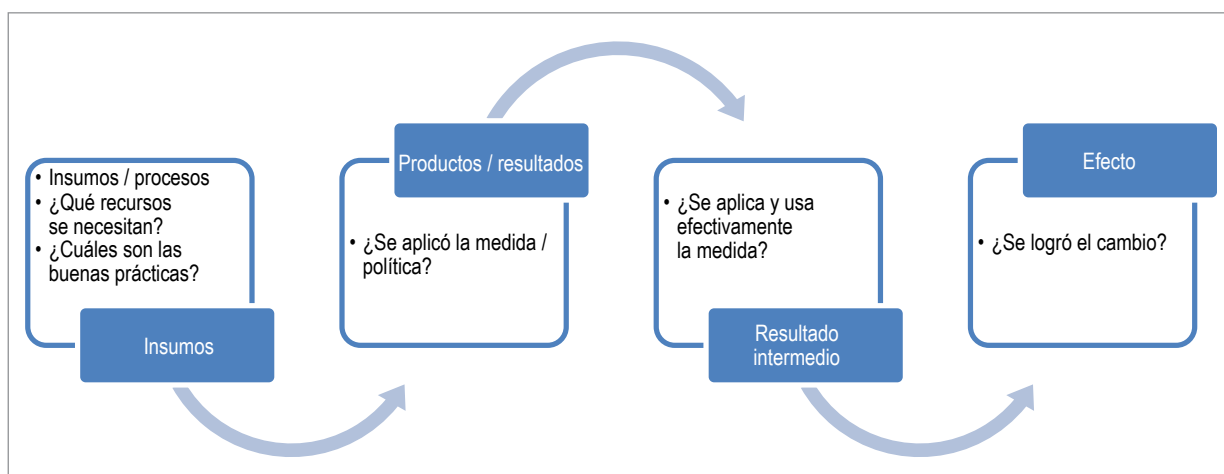
Avances logrados

Con base en las recomendaciones de la OCDE, el GACM hizo varias reformas al protocolo interno, aprobado durante la primera Sesión Especial del Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI), en enero de 2018. En primer lugar, la responsabilidad de vigilar la aplicación del protocolo se delegó en la nueva Unidad de Ética del GACM. Además, se añadió una sección sobre las faltas administrativas y las sanciones en que pueden incurrir los servidores públicos del GACM, en cumplimiento de las disposiciones de la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). Por último, se incluyó en el protocolo un cuadro con cuatro casos prácticos de conflictos de intereses con probabilidad de presentarse. El protocolo revisado es accesible a los servidores públicos en la Intranet del GACM.

Por otra parte, el GACM logró avances considerables en la elaboración de una estrategia de aplicación para el protocolo interno, con objetivos claros y acciones concretas y medibles. La OCDE apoyó al GACM en la elaboración de un Plan de Acción por medio de dos talleres organizados en julio de 2017 y marzo de 2018. Durante el primer taller (11 y 12 de julio de 2017), miembros del GACM, la OCDE, la SFP y su Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Interés identificaron cuatro objetivos transversales del Plan de Acción, que se consolidaron durante la segunda Sesión Ordinaria del CEPCI en

2018. Estos objetivos aspiran a garantizar que i) los servidores públicos (personal interno y externo) del GACM están al tanto del Protocolo Interno; ii) los servidores públicos pueden identificar una situación de conflicto de intereses; iii) los servidores públicos saben qué pasos dar en caso de que identifiquen una situación de conflicto de intereses, y los superiores están capacitados para su atención, y iv) aumentar la confianza y la credibilidad en la institución. El segundo taller (14 a 16 de marzo de 2018) sirvió para consolidar estos efectos esperados y planear, mediante una estrategia de gestión del cambio, los resultados intermedios, así como los recursos y acciones concretas que se requieren para alcanzar los objetivos iniciales.

Gráfica 3.12. **Elaboración de un plan de acción mediante la estrategia de gestión del cambio**



Fuente: Cristian Johan Picón Viana (2018), *Support document for the development of an Action Plan for the Internal Protocol of the GACM to prevent, identify and manage conflict-of-interest situations.*

El documento de apoyo para el Plan de Acción contiene cinco componentes principales basados en la estructura del Protocolo y siete metas estratégicas (Cuadro 3.8). Cada una de las metas se divide en una lista de objetivos con productos y resultados claros, acciones por realizar y un conjunto de indicadores de vigilancia y evaluación (en total, el plan contiene 15 objetivos básicos, 46 acciones y 74 indicadores). Conforme a los *Lineamientos generales para propiciar la integridad y el comportamiento ético en la Administración Pública*, se creó una unidad operativa dentro del CEPCI (Subcomité Asesor para la Gestión de Conflictos de Interés) a fin de poner en marcha las acciones relacionadas con quejas y consultas sobre presuntos casos de conflicto de intereses.

Cuadro 3.8. Plan de Acción para la aplicación del Protocolo del GACM para la prevención de situaciones de conflicto de intereses

Temas principales y metas estratégicas

Métodos para identificar y atender conflictos de intereses	1	Lograr un entendimiento común y claridad de lenguaje y conceptos sobre las situaciones de conflicto de intereses en el GACM
	2	Generar un clima de confianza en la institución para permitir el logro de los objetivos del Protocolo
	3	Alentar la congruencia entre la conducta del personal relacionado con el GACM y los valores y normas éticos de integridad institucional
Áreas de riesgo en el GACM	4	Elaborar un sistema de identificación de riesgos que sea congruente con las necesidades del GACM en relación con dirigir los esfuerzos a las cuestiones de conflicto de intereses
Desempeño de los contratos	5	Lograr la identificación y la atención oportunas de las situaciones de conflicto de intereses antes de la adjudicación de contratos públicos, de construcción y de empleo
Registros de intereses	6	Garantizar que los distintos formularios utilizados para inscribir declaraciones y registros de intereses son herramientas pertinentes para la aplicación del Protocolo
Áreas responsables de vigilar el cumplimiento del Protocolo	7	Garantizar que los objetivos del Protocolo se institucionalizan y son adoptados por todos los integrantes del GACM, y fortalecer la Unidad de Ética del grupo

Fuente: Cristian Johan Picón Viana (2018), *Support document for the development of an Action Plan for the Internal Protocol of the GACM to prevent, identify and manage conflict-of-interest situations.*

Para difundir el contenido del Protocolo Interno y cumplir los objetivos del Plan de Acción, el GACM empezó a elaborar y aplicar varias herramientas de comunicación. Primero, el grupo comunicó la aprobación del Protocolo al personal en su Intranet y por medio de un boletín enviado en julio de 2017. En abril de 2018 el GACM emitió un folleto con importantes mensajes centrales (define una situación de conflicto de intereses y especifica que no necesariamente equivale a una práctica corrupta), como lo recomendó la OCDE. El GACM también publicó, en mayo de 2018, una infografía que contiene situaciones de distintos tipos y cómo pueden atenderse. Por último, en julio de 2018 se adoptaron protectores de pantalla para recordar al personal los recursos disponibles y promover una encuesta de conocimientos sobre situaciones de conflicto de intereses. Se invitó al personal por correo electrónico a participar en la encuesta del 27 de julio al 6 de agosto de 2018, y en ella se incluía un caso práctico.

En relación con las actividades de capacitación, 341 miembros del personal participaron en 2017 en capacitaciones sobre prevención de conflictos de intereses. Como parte de su estrategia de aplicación del Protocolo, el GACM se propone elaborar nuevas sesiones de capacitación innovadora y evaluar sus efectos en la capacidad para identificar y atender conflictos de intereses. En abril de 2018 la OCDE y la SFP asistieron al GACM en la

aplicación y prueba de la eficacia de una metodología de capacitación basada en ideas conductuales. Dirigida por la UEEPCI entre el 5 y el 16 de abril de 2018, la capacitación se centró en la capacidad de los empleados del GACM para identificar situaciones de aparente conflicto de intereses. Primero, el estudio experimental de la OCDE evaluó los efectos de la capacitación en integridad sobre las puntuaciones en la evaluación: antes y después de la capacitación, los participantes respondieron un breve cuestionario de tres preguntas que contenía casos prácticos ante los cuales tenían que decidir si correspondían a situaciones de aparente conflicto de intereses. Además, el estudio puso a prueba si una metodología de capacitación basada en una postura de “valores” daba mejores resultados que una basada en una postura de “cumplimiento”. Idénticas en el fondo, las dos modalidades de capacitación diferían en el modo en que el contenido se presentaba a los participantes: la postura basada en las reglas se centraba en las normas y los mecanismos de cumplimiento aplicables, mientras que la basada en los valores busca concientizar sobre la ética, los valores del sector público y el interés público, sin referencia directa a las reglas.

Los resultados del estudio experimental permitirán al GACM fortalecer aún más sus actividades de capacitación en situaciones de conflicto de intereses, conforme a los objetivos y acciones formulados en el Plan de Acción. De hecho, ambas formas de capacitación resultaron igualmente eficaces para mejorar la capacidad de identificar situaciones de conflicto de intereses, por lo menos a corto plazo. Sin embargo, aunque el estudio no demostró que una u otra metodología tuviera mayores efectos en los resultados de la prueba, los capacitadores percibieron mayor grado de participación y una actitud más positiva en los grupos de prueba. Estos resultados coinciden con las prácticas internacionales al mostrar que se obtienen mejores resultados combinando ambas metodologías de manera equilibrada.

Posibilidades de mejora

Al fortalecer su protocolo interno y elaborar una estrategia de aplicación con objetivos y acciones concretos, el GACM ha dado pasos considerables hacia un marco integral de atención de conflictos de intereses. Los siguientes pasos consisten en un Plan de Acción definitivo y en fortalecer las actividades de capacitación en situaciones de conflicto de intereses para facilitar la comprensión del Protocolo, con miras a entender adecuadamente y mitigar los primeros casos posibles de conflictos de intereses.

Primeramente, el GACM podría aprobar la versión final del Plan de Acción y establecer un calendario para su aplicación, con una perspectiva clara de las funciones y responsabilidades de las unidades implicadas. El Plan debe indicar claramente cómo se asignarán los 15 objetivos y las 46 acciones básicas a los actores responsables. En relación con la coordinación, el GACM tendrá que precisar las funciones del nuevo subcomité, el Órgano Interno de Control (OIC) y la Unidad de Ética. Por ejemplo, las tres entidades realizan actividades de capacitación o concientización, o talleres sobre situaciones de conflicto de intereses y dilemas éticos. En consecuencia, será decisivo evitar redundancias

y garantizar que las metodologías y posturas de capacitación estén alineadas para mantener la eficacia del marco general. Para ese fin, el objetivo del Plan de Acción de establecer estrategias conjuntas adecuadas para la aplicación del Protocolo debe mantenerse entre las acciones prioritarias. A largo plazo, el GACM necesitará elaborar actividades de evaluación relacionadas con la aplicación del Plan de Acción.

En segundo lugar, en cuanto al contenido, el GACM podría considerar la conveniencia de agregar ejemplos al cuadro de casos prácticos del Protocolo Interno e incluir los casos en sus herramientas de comunicación, como el folleto. Estos ejemplos concretos y reales también podrían incluirse en un banco de casos al que se tuviera acceso por la Intranet del GACM, como propone el Plan de Acción, lo que permitiría actualizaciones periódicas y una clasificación según los distintos niveles, funciones y tareas cotidianas de empleados del GACM.

El GACM también podría fortalecer aún más sus soluciones para las situaciones reales de conflicto de intereses. El anterior informe de avances señaló que estas situaciones pueden ser comunes en el sector de la construcción (por ejemplo, algunos empleados han sido compañeros de trabajo antes) y recomendó adoptar el requisito, para los miembros del personal que enfrentan estas situaciones, de presentar una declaración al Comité de Ética, además de una supervisión estrecha de las decisiones que se tomen. Esta opción promovería así incentivos para declarar una situación real de conflicto de intereses, ayudar a evitar la impresión de secretismo y reducir el riesgo de abuso en favor de intereses particulares.

Por último, en cuanto a las actividades de capacitación, el Plan de Acción propuesto exige “capacitaciones innovadoras y evaluadas” que incluyan aproximaciones conductuales. Con base en los resultados del estudio piloto de la OCDE, los programas de capacitación en conflictos de intereses en el GACM se podrían fortalecer de las siguientes maneras:

- Primero, la UEIPPCI de la SFP podría ir más allá del mero cumplimiento de las normas aplicables en sus futuras actividades de capacitación en el GACM y combinar la postura “basada en los valores” con la “basada en las reglas”, elaborada con la OCDE. La capacitación también debe incorporar los casos prácticos expuestos en el Protocolo Interno como herramienta para ayudar a identificar conflictos de intereses y actuar bien ante los dilemas éticos, en concordancia con el Plan de Acción. De hecho, la experiencia de los capacitadores de la UEIPPCI y la SFP demuestra que pese a las buenas intenciones, muchos servidores públicos tienen dificultad para identificar situaciones de conflicto de intereses, aunque esté vigente una reglamentación clara. A menudo no se dan cuenta o no quieren ver que están en una situación de aparente conflicto de intereses. A la larga, un siguiente paso sería evaluar los efectos conjuntos de las dos posturas, y
- El GACM podría evaluar sistemáticamente la capacidad de los participantes para aplicar lo que han aprendido, usando cuestionarios que presenten situaciones reales que podrían o no ser un conflicto de intereses. El anterior informe de avances

señaló que los formularios usados para evaluar a los participantes no incluían estas preguntas, de modo que quedó poco claro si los participantes podían identificar de manera correcta las situaciones de conflicto de intereses.

Prioridad 2: Promover la confianza en los canales de denuncia de conductas indebidas

El segundo informe de avances de la OCDE reconoció los esfuerzos del GACM a fin de ofrecer varias opciones para denunciar las conductas indebidas. La OCDE también aplaudió el diseño y la aplicación de un nuevo protocolo y un procedimiento para la denuncia de infracciones, elaborado a partir de una guía de la SFP sobre la protección a denunciantes. La OCDE recomendó al GACM simplificar y armonizar sus procedimientos para la denuncia de malas conductas a fin de aumentar la certidumbre sobre si se iniciará una investigación y se concederán medidas de protección, con miras a promover aún más una cultura de apertura y confianza en el GACM.

Avances logrados

El GACM hizo cambios a su Código de Conducta para coordinar mejor las políticas de denuncia de infracciones y, de manera más general, las de integridad, y estas darán mayor claridad a quienes consideran la posibilidad de revelar información acerca de una conducta inapropiada. El código ahora dispone expresamente que los empleados del GACM pueden denunciar infracciones ya sea a su supervisor inmediato, al CEPCI o al OIC. Además, como lo recomendó la OCDE, el Código de Conducta se actualizó para exponer las medidas de protección recién establecidas para los denunciantes en el GACM (tratadas más a fondo a continuación), así como la posibilidad de denunciar infracciones externamente ante la ASF o en la plataforma electrónica del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). El glosario del código de conducta del GACM se actualizó de modo que ahora es más preciso en cuanto a qué conductas pueden denunciarse por los canales de denuncia de infracciones al CEPCI. El GACM también actualizó sus acuerdos de confidencialidad para proteger la identidad de los denunciantes. Estos acuerdos, que son firmados por los miembros del CEPCI, se habían derogado al entrar en vigor la LGRA.

Además, el GACM avanzó considerablemente en la protección de quienes están dispuestos a denunciar malas conductas, lo que podría tener efectos muy favorables sobre la confianza en los canales de denuncia. El GACM estableció el Protocolo para el otorgamiento de medidas de protección a gestores de integridad en el Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Intereses. El Protocolo se elaboró a partir de una guía para la protección de denunciantes elaborada por la SFP.

Conforme a las recomendaciones de la OCDE, a la recién establecida Unidad de Ética se le confirió expresamente la responsabilidad de administrar el protocolo para otorgar protección a los denunciantes y está designada como órgano asesor para el personal del

GACM, así como para los contratistas y socios comerciales que tengan pensado denunciar una mala conducta. El Protocolo también destaca la importancia de una cultura de apertura, de tratar los problemas éticos en el lugar de trabajo e incluso de tomar acciones acudiendo a las autoridades cuando las circunstancias lo justifican. El Protocolo alienta a los denunciantes a hacer la denuncia por teléfono para proteger su identidad. Además, el Protocolo da una lista de medidas de protección a las que se puede recurrir para proteger a los denunciantes, según las circunstancias de cada caso. Estas medidas estarán vigentes durante el tiempo que el presidente del CEPCI considere apropiado (Cuadro 3.9). Este Protocolo es un avance bienvenido en el GACM, ya que la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) no prevé medidas concretas para evitar represalias ni compensar a los denunciantes por posibles daños si su identidad llega a conocerse.

Cuadro 3.9. Ejemplos de medidas individualizadas de protección que el GACM puede conceder

Medida de protección	Órgano que aplica la medida	Tiempo de aplicación
El denunciante no puede ser sometido a ninguna evaluación por haber denunciado una mala conducta.	Presidente del CEPCI	
El denunciante puede recibir apoyo y consejo emocionales.	Consejero asignado al Protocolo de Acoso	
El denunciante recibe consejo jurídico en los siguientes temas: <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos vigentes para dar a conocer una mala conducta. • Los pasos que siguen a continuación de la denuncia (procedimientos de investigación o de responsabilidad administrativa llevados a cabo por la autoridad competente). • Apoyo disponible en caso de que se tomen represalias. 	Representante de la dirección jurídica que da consejo al CEPCI	Desde el principio, cuando se recibe la queja o la solicitud de medidas de protección, hasta que cese la situación que dio pie a las medidas de protección, o hasta que el presidente del CEPCI determine y garantice que las circunstancias han cambiado.
El denunciante puede ser asignado a otra unidad dentro del GACM donde sus obligaciones coincidan con su experiencia profesional y académica.	Presidente del CEPCI	

Fuente: GACM (2018), Protocolo para el otorgamiento de medidas de protección a denunciantes mediante el Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Intereses (CEPCI) del GACM.

El Protocolo también dispone que el GACM vigilará su aplicación, y define un conjunto de indicadores que pueden usarse para evaluar su desempeño. Asimismo, describe claramente el procedimiento para denunciar por teléfono conductas indebidas y la información que puede pedirse a los denunciantes. La confidencialidad está garantizada con el uso de una base de datos de acceso limitado, independientemente de si la denuncia llega a fundamentarse o no.

Posibilidades de mejora

Las medidas que se tratan arriba son un indicio claro del compromiso del GACM con inculcar una cultura de apertura y crear confianza en sus canales de denuncia. En adelante, el GACM puede continuar considerando el uso de medidas recomendadas por la OCDE para acrecentar sus recientes avances.

Por ejemplo, el GACM podría seguir simplificando el protocolo para atender denuncias de conductas indebidas, con base en las recientes observaciones de la OCDE y el *Government Accountability Project* (GAP). El propósito general de los cambios propuestos es disminuir la formalidad de los requisitos para que el denunciante reciba protección, lo que aumentaría su certidumbre al respecto. Entre los cambios se incluiría que las denuncias hechas ante el órgano competente se transfieran como corresponde. El protocolo también podría insistir en que se harán todos los esfuerzos razonables para verificar la información presentada. El taller técnico llevado a cabo en el GACM a mediados de mayo de 2018 sobre la atención de denuncias de conductas indebidas igualmente podría informar las reformas para simplificar el protocolo. Continuar estos cambios aumentaría la confianza y la congruencia con el recién adoptado protocolo para otorgar medidas de protección a los denunciantes.

Además, los protocolos para atender denuncias de infracciones y otorgar medidas de protección a los denunciantes se aplican solamente a las denuncias que se hacen mediante la Unidad de Ética del CEPCI. Sin embargo, según la LGRA y el Código de Conducta del GACM, las malas conductas pueden denunciarse directamente al OIC sin pasar por la Unidad de Ética del CEPCI. Como ya se trató con el GACM, deben aplicarse medidas equivalentes a las incluidas en estos protocolos a los denunciantes que dan a conocer una conducta indebida al OIC del GACM. La congruencia de los procedimientos y las políticas de denuncia es clave para fortalecer la confianza y la transparencia en la atención de denuncias de malas conductas por parte de todos los órganos competentes del GACM.

Como se dijo antes, el protocolo del GACM para otorgar medidas de protección es un considerable paso adelante en cuanto al fortalecimiento de la confianza dentro del GACM. Para aumentar su eficacia, el GACM podría considerar la conveniencia de ampliar su aplicación a quienes denuncian infracciones directamente ante la SFP, la ASF y mediante la plataforma electrónica del SNA.

Prioridad 3: Fortalecer la capacitación, la formación de capacidad y la orientación con respecto a la importancia de denunciar conductas indebidas y plantear problemas éticos para fortalecer la integridad en el GACM

En el último informe de avances, la OCDE elogió los esfuerzos del GACM para concientizar a su personal y a los contratistas externos de los canales para la denuncia de infracciones. Para fortalecer su cultura de apertura, la OCDE aconsejó al GACM fortalecer aún más el clima ético en la cúpula a fin de subrayar la importancia de denunciar las

conductas indebidas en el lugar de trabajo, y dar capacitación específica a los responsables de atender las denuncias para garantizar su capacidad de respuesta.

Avances logrados

El GACM también logró avances considerables en el fortalecimiento de sus capacidades y la impartición de orientación relativa a la denuncia de conductas indebidas en el lugar de trabajo. La OCDE, en colaboración con el *Government Accountability Project* (GAP) y el GACM, llevó a cabo una capacitación con expertos destinada al personal del GACM directamente responsable de atender las denuncias. Esta capacitación duró todo un día y reunió a los profesionales competentes de la Unidad de Ética del GACM, el OIC, la unidad de recursos humanos y los altos directivos que normalmente son responsables de la integridad y la transparencia en el GACM.

Entre los varios temas tratados durante el taller se cuentan la interacción con empleados que sufren angustia; la realización de evaluaciones preliminares del fundamento y la validez de las denuncias; la garantía de congruencia en los hallazgos de las investigaciones, y la protección de la identidad de los denunciantes durante las investigaciones. Las apreciaciones del personal del GACM fueron positivas, y el taller fortaleció la capacidad de la Unidad de Ética y el OIC para atender eficazmente las denuncias de conductas indebidas. En el futuro, los funcionarios superiores podrían repetir la capacitación impartiendo a los nuevos empleados del OIC o la Unidad de Ética.

Para fortalecer el clima ético en la cúpula en torno a la importancia de denunciar las conductas inapropiadas, se publicó en el sitio web del GACM una declaración del director general y los directores corporativos afirmando la política de tolerancia cero a la corrupción en la institución. Esta declaración también contribuirá a reforzar la confianza de los empleados, contratistas y socios comerciales en la voluntad del GACM de tomar en serio todas las denuncias de mala conducta que hacen.

Por último, para concientizar al personal del GACM de su nuevo protocolo para el otorgamiento de medidas de protección a los denunciantes, el GACM envió una copia del protocolo a cada empleado del GACM.

Posibilidades de mejora

Conforme a las recomendaciones de la OCDE, el GACM ha realizado varias actividades para aumentar la conciencia de los beneficios asociados con la denuncia de conductas indebidas en el lugar de trabajo, incluidas la capacitación y la publicidad de las políticas vigentes. Es importante que estas actividades se realicen de manera continua para garantizar el compromiso del GACM con la atención eficaz de las denuncias de infracciones y de no tolerar que haya represalias por parte de empleados ni directivos del GACM.

Para reforzar aún más el compromiso de los altos funcionarios con la cultura de apertura a largo plazo en el GACM, la OCDE exhorta al grupo a considerar la aplicación de la estrategia de la OCDE para fortalecer el clima ético en la cúpula en lo referente a la denuncia de conductas indebidas. Esta estrategia comprende varias acciones específicas que el GACM podría considerar para alcanzar varios objetivos, incluido el de aclarar las expectativas del personal directivo en cuanto a la denuncia de infracciones, anunciar las capacidades internas para atender eficazmente las denuncias, vigilar e informar periódicamente sobre la adopción de canales de comunicación para denunciar conductas indebidas, y hacer frente estratégicamente a los problemas de resistencia al cambio en relación con los denunciantes en el lugar de trabajo. La aplicación de tales acciones puede contribuir a alentar a los empleados y contratistas del GACM a que alcen la voz o busquen consejo sobre problemas éticos. Todavía no ha habido ninguna denuncia de conductas indebidas en el GACM.

Prioridad 4: Dar capacitación continua al personal en diversas modalidades y fortalecer los métodos de evaluación, dando a conocer los resultados por medio de su página de comunicaciones internas

El segundo informe de avances, en 2017, se refiere a un avance considerable logrado por el GACM en la aplicación de programas de capacitación obligatorios sobre integridad, ética pública, prevención de conflictos de intereses y contratación pública. Para garantizar que la capacitación sea eficaz, la OCDE recomendó continuar los programas en varias modalidades (presenciales, en línea) y de manera periódica, así como garantizar un sistema sólido de evaluación para medir los resultados. La OCDE también aconsejó a la Unidad de Ética seguir concientizando al personal sobre los valores de integridad, identificar las conductas en las que se debe influir y, con apoyo de la OCDE, elaborar herramientas de evaluación para medir el cambio conductual.

Avances logrados

En 2017 y 2018, el GACM continuó sus programas de capacitación en integridad, ética pública, prevención de conflictos de intereses y contratación pública. Además de la capacitación obligatoria realizada por la UEEPCI, se ofrecieron a empleados y personal externo del GACM cursos en línea sobre igualdad, no discriminación y acoso sexual por parte del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y el Instituto Nacional de las Mujeres. El GACM también realiza un programa piloto de capacitación en línea sobre ética, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la SFP (véase el Cuadro 3.10 en la siguiente página).

Cuadro 3.10. Actividades de capacitación realizadas por el GACM en 2017 y 2018

Temas	2017			2018		
	Unidad responsable	Actividades de capacitación	Total de participantes	Unidad responsable	Actividades de capacitación	Total de participantes
Ética, integridad y prevención de conflictos de intereses	Capacitación obligatoria del UEEPCI	Ética e integridad pública	341*	PNUD	Un curso en línea ("Transparencia e integridad en el servicio público: Retos en la lucha contra la corrupción")	17
		Prevención de conflictos de intereses	341*			
		Protocolo de Acción en la Contratación Pública	245* (solo funcionarios de contratación)	UEEPCI / OCDE	Un taller en el lugar de trabajo ("Importancia de la identificación correcta de aparentes conflictos de intereses")	71
Igualdad y no discriminación	CONAPRED	Seis cursos en línea	183	CONAPRED	Cuatro cursos en línea	146
Acoso sexual	X	X	X	Instituto Nacional de las Mujeres	Dos cursos en línea	13

Nota: *Estos números incluyen 70 nuevos miembros del personal capacitados en octubre de 2017.

Fuente: Información facilitada por el GACM y accesible en http://www.aeropuerto.gob.mx/integridad_gacm.php.

El CEPCI continuó en 2017 y 2018 la ejecución de su Campaña de Valores por medio de la publicación periódica de protectores de pantalla que representan un valor, principio constitucional o norma de integridad establecido en el Código de Conducta del GACM.

En agosto y septiembre de 2017, los servidores públicos y los empleados externos del GACM eligieron a los nuevos miembros del CEPCI (Cuadro 3.11), en cumplimiento de la nueva estructura institucional del GACM y la versión revisada de los *Lineamientos generales para propiciar la integridad y el comportamiento ético en la Administración Pública*.

Cuadro 3.11. Composición del CEPCI

Composición del Comité	
Presidente	Presidente suplente
Secretario ejecutivo	Secretario ejecutivo suplente
Miembros temporales	
2 directores (titular y suplente)	2 subdirectores (titular y suplente)
2 gerentes (titular y suplente)	6 analistas técnicos (3 titulares y 3 suplentes)
Asesores	
8 asesores (4 titulares y 4 suplentes)	3 asesores especiales (Lineamientos éticos)

Nota: Desde agosto de 2017, los empleados externos pueden ser elegidos asesores.

Fuente: Información facilitada por el GACM y accesible en http://www.aeropuerto.gob.mx/doc/pdf_programas/Integracion_del_Comite_octubre_2017.pdf.

Posibilidades de mejora

El GACM debe continuar sus esfuerzos para realizar periódicamente actividades de capacitación para el personal y confiar a la Unidad de Ética la planeación y la coordinación generales del programa. En su segundo informe de avances, la OCDE señaló que para que la capacitación sea eficaz, debe sostenerse a largo plazo y cubrir distintos aspectos de la integridad. Hasta julio de 2018, la UEIPPCI había impartido un solo curso de capacitación en ética, integridad y prevención de conflictos de interés para el mismo año. Algunos cursos podrían volverse obligatorios para determinadas categorías de funcionarios públicos (es decir, los de reciente ingreso, los directores u otros puestos de alto riesgo) y ofrecerse de manera anual, a fin de evaluar la capacidad de los miembros del personal para aplicar lo que aprenden. Esto coincide con el objetivo del Plan de Acción sobre situaciones de conflicto de intereses de realizar evaluaciones periódicas del nivel de conocimientos del personal relacionado con el GACM sobre situaciones de conflicto de intereses, y por tanto podría ampliarse a todas las áreas cubiertas por el programa de capacitación.

Por otra parte, como se recomienda en el caso de cursos de capacitación sobre situaciones de conflicto de intereses, el GACM también podría fortalecer sus métodos de capacitación combinando las posturas “basada en los valores” y “basada en las reglas”. Para promover el programa de capacitación entre el personal interno y externo, la Unidad de Ética podría publicar un calendario de capacitación por medio de la Intranet del GACM y elaborar herramientas de comunicación interna que fomenten la inscripción. Para evaluar los efectos de la capacitación, la Unidad de Ética podría establecer un ámbito de aprendizaje electrónico con cuestionarios que presenten casos reales en los que se pida al personal adoptar una postura, con base en lo que han aprendido durante los cursos.

En lo referente a las actividades de concientización, la Unidad de Ética podría incorporar su Campaña de Valores a una estrategia integral y sustentable de comunicaciones. La alta dirección y los supervisores inmediatos deben participar en la estrategia aprovechando todas las oportunidades que puedan para comunicar su compromiso personal con las normas éticas del GACM dentro de sus respectivas unidades. Esto fomentaría la rendición de cuentas y aumentaría la credibilidad de las medidas de integridad. La Unidad de Ética también podría determinar, conforme a las recomendaciones del segundo informe de avances, las conductas en las que espera influir (como lo hace en el caso de la política de conflictos de intereses), y elaborar herramientas para evaluar el cambio conductual. La OCDE recomendó, por ejemplo, encuestas periódicas entre el personal. Para ese fin, la encuesta de conocimientos sobre situaciones de conflicto de intereses, realizada en agosto de 2018, representa una contribución positiva. La Unidad de Ética también podría elaborar más herramientas basadas en los valores, como encuestas de clima ético que evalúen cómo perciben los empleados el clima ético y la cultura interna de integridad del GACM.

Prioridad 5: Fortalecer las capacidades del Órgano Interno de Control (OIC) y la Unidad de Ética para dar consejo

La creación de una Unidad de Ética en 2017 marcó un considerable paso adelante en la aclaración del marco institucional de integridad del GACM. De hecho, desde las primeras etapas del proyecto del NAIM, la OCDE argumentó a favor de crear un centro de coordinación para dar consejo y concientizar en materia de ética pública e integridad. Además, la mayor capacidad del OIC como órgano asesor de la dirección y las unidades de contratación del GACM aumentó aún más la eficacia y la eficiencia del ciclo de contratación pública. Sin embargo, en 2017 el segundo informe de avances de la OCDE recomendó fortalecer el OIC con más personal e institucionalizar la Unidad de Ética como coordinadora de la integridad en las distintas funciones de integridad, ética y anticorrupción del GACM.

Avances logrados

El 27 de junio de 2018, el Consejo de Administración del GACM aprobó las nuevas funciones de la Unidad de Ética, que se incluyeron en el Manual de Organización de la entidad. Adjunta a la Dirección Corporativa de Administración, actúa como centro de coordinación de integridad y dirige las estrategias para garantizar la aplicación de la política del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) dentro del GACM. Hasta agosto de 2018, la Unidad estaba en proceso de formalizar sus funciones. Conforme a las recomendaciones de la OCDE, se le dieron más responsabilidades de coordinación de la integridad y asumirá las siguientes funciones:

- Actuar como ventanilla única en materia de integridad, ética y anticorrupción para todos los actores internos y externos del GACM;
- Promover y aplicar los elementos de una estrategia de integridad, ética y anticorrupción;
- Actuar como punto de contacto para dar consejo o apoyo confidenciales dentro del GACM en materia de integridad, ética o anticorrupción, lo que serviría como modelo al nivel de la Administración Pública Federal. Hasta agosto de 2018, empleados del GACM ya habían acudido a la Unidad de Ética en busca de consejo en la materia;
- Vigilar y evaluar periódicamente el grado de aplicación de la estrategia de integridad, ética y anticorrupción en todas las áreas y en todo el personal;
- Aconsejar al presidente del Consejo de Administración y al director general del GACM en materia de integridad, ética y anticorrupción.

En lo concerniente al OIC, el GACM propuso en su análisis de deficiencias (véase la sección 3.1) para fortalecer la función de auditoría del órgano contar con un subdirector

y 10 auditores más. Lo anterior sigue la recomendación de la OCDE de reforzar al OIC con nuevo personal en sus funciones de investigación y apoyo para garantizar que puede satisfacer la demanda en materia de quejas, denuncias o solicitudes de revisión del proceso de contratación pública y responsabilidades. En su segundo informe de avances, la OCDE señaló que la SFP había realizado esfuerzos para fortalecer las capacidades operativas del OIC separando las capacidades de investigación de las responsabilidades administrativas. Lo anterior incluía la autorización de tres puestos permanentes y 17 puestos temporales.

Posibilidades de mejora

La aprobación del mandato de la Unidad de Ética por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la consiguiente integración de la unidad al Manual de Organización del GACM contribuyó aún más a aclarar su lugar en la estructura del GACM y fortalecer la coherencia del marco general de integridad. Para aprovechar estos esfuerzos, entre los futuros pasos está el de fortalecer la coordinación entre los actores centrales de integridad y elaborar la estrategia de integridad, ética y anticorrupción, apoyada por un plan de acción.

En primer lugar, la Unidad de Ética debe garantizar la coordinación eficaz con los otros componentes del marco de integridad del GACM; por ejemplo, estableciendo un grupo de coordinación de la integridad que incluya actores centrales de integridad y actores de cumplimiento (OIC, Comité de Ética, Unidad de Transparencia, Dirección Jurídica, Recursos Humanos y las áreas de gestión de riesgos). La Unidad de Ética también debe mantener un canal de comunicación recíproca con el presidente del Consejo de Administración para garantizar que periódicamente se pone al corriente de las cuestiones de integridad. Además, el GACM tendrá que determinar las funciones específicas de la Unidad de Ética en la aplicación del Protocolo Interno sobre atención de conflictos de intereses, como se especifica en la Meta 7 del proyecto de Plan de Acción para la aplicación del Protocolo.

En segundo lugar, además de la coordinación interna, la Unidad de Ética debe colaborar con las empresas de subcontratación y construcción presentes en el lugar del aeropuerto, cuando así convenga, para garantizar que cumplen con las mismas normas de integridad que el GACM. Algunas de estas empresas tienen unidades propias de ética y cumplimiento. La Unidad de Ética debe, pues, identificar estas unidades y darles seguimiento periódico.

En tercer lugar, para facilitar la ejecución de su mandato, la Unidad de Ética debe elaborar y coordinar un plan de acción de anticorrupción e integridad con acciones e indicadores concretos vinculados con objetivos claros. Las funciones, las responsabilidades y los calendarios para aplicar, coordinar y vigilar el avance de las distintas iniciativas también deben estar claramente identificados en el plan de acción. Para este fin, la Unidad de Ética podría aprovechar lo que ya se ha hecho para su marco de conflictos de intereses (Protocolo Interno y Plan de Acción). La identificación de las conductas en las que espera influir, recomendada en la Prioridad 4, también ayudará a establecer las metas estratégicas.

Como parte de este plan de acción, la Unidad de Ética debe invertir esfuerzos en aplicar iniciativas basadas en los valores, que predispongan a los empleados del GACM a actuar de manera ética. De hecho, aunque los reglamentos y la observancia de los procedimientos y normas administrativos son esenciales para construir un sistema de integridad eficaz, no son suficientes. Hasta ahora, el GACM ha dependido demasiado de los instrumentos basados en las reglas, en detrimento de las iniciativas basadas en los valores.

Por último, la Unidad de Ética debe garantizar que los miembros del personal interno y externo saben que pueden pedir su consejo en materia de ética e integridad. El sitio web del GACM podría, pues, incluir una página dedicada a la Unidad de Ética para facilitar la comprensión de sus funciones y comunicar los logros a los interesados tanto internos como externos.

Para mayores detalles sobre estas recomendaciones, véase el Informe de la OCDE sobre la creación de la Unidad de Ética del GACM.

Prioridad 6: Seguir involucrando al sector privado y la sociedad civil en materia de integridad

El segundo informe de avances reconoció los considerables progresos logrados por el GACM en sus compromisos de integridad entre sus socios del sector privado, como incorporar cláusulas de integridad en todos los contratos públicos y preparar un proyecto de Manifiesto de integridad para garantizar la extensión de los compromisos de integridad a los empleados y proveedores no públicos. Para aprovechar este trabajo, la OCDE propuso que después de terminar el Manifiesto de Integridad, el GACM considere la conveniencia de emitir un volante con los mensajes centrales con un diseño legible y atractivo para facilitar su difusión entre las poblaciones destinatarias. Además, exhortó al GACM a tener en cuenta la posibilidad de agregar ejemplos de la manera en que los varios principios, valores y reglas detallados en el Manifiesto de Integridad podrían aplicarse en la práctica, así como identificar claramente los signatarios a los que se podía acudir en caso de duda o en busca de orientación.

En lo referente al Modelo de Programa de Integridad Empresarial (MPIE), el segundo informe de avance reconoció los esfuerzos de la SFP y el GACM para crear y aplicar el MPIE. Para promover su aplicación, la OCDE señaló que el GACM debe seguir alentando a las empresas a aplicar el MPIE. Además, el informe propuso que el GACM considere la conveniencia de aliarse con otras asociaciones profesionales para facilitar la aplicación del MPIE entre sus respectivos asociados. El informe también recomendó a la SFP determinar cuáles son los beneficios de aplicar el MPIE, y tener en cuenta la solicitud del GACM de adjudicar puntos a los proveedores que adopten el MPIE al participar en licitaciones públicas conforme al método de evaluación de puntos y porcentajes. Asimismo se alentó a la SFP a determinar si se lleva a cabo una certificación y, en caso afirmativo, cómo. Asimismo, el informe señaló que la SFP podría seguir animando a las organizaciones empresariales, como la COPARMEX y la CMIC, a promover la adopción del MPIE entre sus miembros.

Finalmente, el segundo informe de avances subrayó la buena práctica del GACM de seguir incluyendo testigos sociales en procedimientos clave de contratación pública, y recomendó al grupo continuar estos esfuerzos.

Avances logrados

En cuanto al Modelo de Programa de Integridad Empresarial (MPIE), el GACM siguió promoviéndolo entre sus miembros. En particular, la CMIC ha seguido difundiendo el MPIE entre sus asociados, sobre todo aquellos que participan en la construcción del aeropuerto. La CMIC también ha llamado a otras organizaciones profesionales (por ejemplo, el Colegio de Ingenieros Civiles de México, la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría, la Academia de Ingeniería de México y el Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México) a comprometerse en la promoción del MPIE entre sus miembros.

El Manifiesto de Integridad del NAIM se adoptó en marzo de 2018 y los principales contratistas del GACM (por ejemplo, aquellos a los que se han adjudicado contratos por un monto conjunto de 115 000 millones de pesos u 87% del total contratado) lo firmaron.

Al firmar el Manifiesto, estos contratistas se comprometieron a cumplir sus obligaciones observando los principios, valores y reglas de integridad, para hacer del lugar de construcción del NAIM un centro de trabajo con tolerancia cero a la corrupción. Se puede acceder a los Manifiestos de Integridad firmados en el sitio web del GACM, y la información de con quién ponerse en contacto en caso de duda o en busca de orientación se muestra ampliamente en las oficinas del GACM y en el lugar de la obra.

En lo tocante a la función de los testigos sociales, en el transcurso de 2018 el GACM ha seguido invitándolos a participar en procedimientos clave de contratación y publicando los testimonios en su sitio web.

Posibilidades de mejora

Se exhorta al GACM y la SFP a continuar la buena práctica de interactuar con empresas y asociaciones profesionales para facilitar la aplicación del MPIE entre sus respectivos asociados. Como se señaló en el anterior informe de avances, el GACM consultó formalmente a la SFP en cuanto a la factibilidad de incluir en las evaluaciones de las licitaciones, bajo el encabezado “Capacidad del Licitante”, una subsección que considere si las empresas tienen un MPIE, y darles determinados puntos porcentuales en caso de que lo tengan. La SFP está en proceso de analizar esta solicitud y se le exhorta a determinar cuáles serán los beneficios del MPIE, así como a decidir si se llevará a cabo o no la certificación. La sugerencia del GACM sobre la adjudicación de puntos porcentuales a los proveedores que tengan un MPIE en vigor sigue siendo una opción válida.

Con la adopción del Manifiesto de Integridad, el GACM se mantiene comprometido con sus esfuerzos de promover una cultura de integridad entre los proveedores. El

GACM podría continuar su avance en estos esfuerzos alentando a más empresas a firmar el Manifiesto, así como ampliarlo a los subcontratistas por conducto de los contratistas principales. Además, el GACM podría considerar la conveniencia de emitir un volante con los mensajes centrales del Manifiesto con un diseño legible y atractivo para facilitar su difusión y aplicación entre las poblaciones destinatarias. El volante podría estar impreso en papel o ser un archivo en formato PDF en el sitio web del GACM. El grupo quizá desee agregar ejemplos de la manera en que los varios principios, valores y reglas podrían aplicarse en la práctica.

Se alienta al GACM a seguir la buena práctica de invitar a testigos sociales a participar en procedimientos clave de contratación pública.

Gestión de riesgos

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

La primera revisión de la OCDE, realizada en 2015, reveló que las medidas vigentes de gestión de riesgos del GACM eran relativamente débiles: de hecho, el GACM no tenía ninguna estrategia de gestión de riesgos, ni incluía la corrupción como riesgo en sus ejercicios de mapeo. En los años que siguieron, el GACM ha demostrado un compromiso sostenido para remediar esto adoptando una postura proactiva para fortalecer las medidas de gestión de riesgos y esforzándose por mitigar mejor los riesgos de corrupción y fraude a lo largo de todo el proyecto. En particular, conforme a las recomendaciones hechas por la OCDE en la primera revisión y el primer informe de avances, el GACM ha adoptado una *Política de administración integral de riesgos* y mejorado considerablemente sus prácticas de evaluación de riesgos.

En el segundo informe de avances (2018), la OCDE recomendó que el GACM realizara lo siguiente:

- Aclarar aún más en sus políticas cuál es su postura y sus metodologías para administrar riesgos de corrupción;
- Aclarar cómo define el GACM la tolerancia al riesgo, en particular la relacionada con los riesgos de corrupción, y cómo se incorpora este concepto en sus evaluaciones de riesgos, y
- Mejorar su análisis y aplicación de riesgos inherentes frente a riesgos residuales, incluyendo la aclaración en sus políticas y cómo se aplica esto en la práctica.

Avances logrados

Como respuesta a los dos anteriores informes de avance, el GACM ha sido proactivo en la mejora de sus prácticas de evaluación de riesgos, incluidas las políticas y los

procedimientos para evaluar los riesgos de corrupción. El primer informe de avances de la OCDE, en 2016, recomendó al GACM que tomara acciones específicas para evaluar la gravedad, probabilidad y consecuencias de distintos riesgos; el GACM de hecho adoptó medidas para permitir una mayor identificación de los riesgos, incluidas disposiciones para estas actividades en su *Política de administración integral de riesgos*. Conforme a las recomendaciones hechas en el segundo informe de avances, el GACM ha logrado mayores progresos en este aspecto, en particular al perfeccionar la política para que incluyera un componente de “urgencia”. Esto implica analizar la rapidez con que se puede materializar el riesgo, además de su gravedad y probabilidad, lo que posiblemente cambia la escala de riesgos (Gráfica 3.13). La política estipula que se pueden crear respuestas a corto plazo (dentro de los siguientes 10 días naturales) en el caso de riesgos críticos, y tenerse en cuenta dentro del marco más amplio y el programa del proyecto. Esta modificación a la *Política de administración integral de riesgos* prevé actividades más sólidas de evaluación y mitigación de riesgos.

Gráfica 3.13. Ejemplo de un mapa de riesgos del GACM con componentes de gravedad y urgencia

	Grado de riesgo original (gravedad)				
	Bajo	Mediano	Alto	Crítico	
Urgencia	Crítica	7	4	2	1
	Alta	11	8	5	3
	Moderada	14	12	9	6
	Baja	16	15	13	10

Fuente: Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) (2018), *Política de administración integral de riesgos*, versión 3.6.

El GACM también ha dado pasos para definir aún más la tolerancia al riesgo para ayudar a determinar las respuestas a ellos y las actividades de control. Conforme a la ISO 31000:2009 sobre gestión de riesgos, la tolerancia al riesgo se define como la aptitud de una organización o un interesado para resistir un riesgo después de hacerle frente, a fin de alcanzar sus objetivos. Esto no debe confundirse con el apetito de riesgos, que se refiere al nivel deseado de riesgo que una entidad está dispuesta a asumir en busca de cumplir su misión. El GACM ha actualizado una *Política de administración integral de riesgos* para definir la tolerancia al riesgo relacionada con varios riesgos, incluidos los de corrupción, y da información sobre cómo debe determinarse la tolerancia al riesgo. La política se refiere al uso de una matriz o mapa de riesgos para representar los niveles de tolerancia al riesgo.

En cuanto a las evaluaciones de riesgos, como respuesta a las recomendaciones de la OCDE, el GACM actualizó la manera en que la probabilidad y el impacto de los riesgos debe evaluarse y categorizarse en la *Política de administración integral de riesgos*.

Concretamente, la política distingue entre los riesgos operativos a nivel contractual (los que es probable que se produzcan como consecuencia de las actividades o los procedimientos internos del GACM), y los riesgos a nivel de programa, asociados con el GACM, que pueden afectar el logro de los objetivos del proyecto. Esta distinción permite al GACM priorizar aún más los riesgos y determinar una adecuada asignación de recursos y las interrelaciones entre los riesgos.

Desde el anterior informe de avances, el GACM ha tenido en cuenta otra recomendación hecha por la OCDE en relación con los riesgos inherentes y los riesgos residuales: el GACM ahora incluye las definiciones de ambos en su *Política de administración integral de riesgos*, que refleja definiciones de normas internacionales, así como una guía paso a paso de las actividades que deben realizarse para determinar los riesgos inherentes y residuales. Al hacerlo, el GACM se propone aclarar la diferencia entre ambos tipos de riesgos, lo que permite más eficacia para identificar y mitigar riesgos. El GACM reconoce que las actividades de control no pueden eliminar los riesgos por completo, y que al comparar riesgos inherentes y residuales, puede determinar mejor si la respuesta fue eficaz y qué otras acciones pueden requerirse, en su caso. Además, el GACM ha incluido medidas relativas a los riesgos secundarios en la política actualizada, concretamente una definición y cómo deben analizarse y gestionarse.

Como se describió en el anterior informe de avances de la OCDE, las evaluaciones de riesgos del GACM se basan principalmente en cuestionarios internos para reunir periódicamente información y percepciones sobre corrupción y fraude. El GACM ha tomado acciones iniciales para emplear metodologías alternativas para evaluar riesgos, incluidos el análisis de datos, con el apoyo de la OCDE. Esto comprendió un taller en junio de 2018 sobre gestión de riesgos y análisis de datos, así como reuniones técnicas con la OCDE y expertos internacionales. Mejorar la recolección, organización y análisis de los datos de contratación pública del GACM puede complementar las evaluaciones vigentes de riesgos, en particular el uso de indicadores para identificar los riesgos de corrupción en todo el ciclo de contratación pública.

Posibilidades de mejora

El GACM podría seguir mejorando su aplicación de actividades de administración de riesgos para garantizar que estos se gestionan con eficacia en todo el ciclo de contratación, sobre todo los riesgos de fraude y corrupción. Los actuales esfuerzos del GACM para evaluar y gestionar los riesgos de corrupción ponen un gran énfasis en la fase de elaboración del contrato del ciclo de contratación. Para garantizar una estrategia holística, el GACM podría tomar más acciones para evaluar y controlar sistemáticamente los riesgos de corrupción en todas las fases del ciclo de contratación, en particular los riesgos vinculados con las fases de gestión de contratos en las que participan residentes, proveedores y subcontratistas. Un mejor uso de las bases de datos existentes y una recopilación más eficaz de datos podrían resultar útiles en este esfuerzo. El GACM tiene muchas fuentes de información sobre obras

públicas y está tomando medidas para sistematizar esa información, con miras a monitorear los datos de desempeño e identificar las señales de advertencia.

Una mayor sistematización de la recopilación, el almacenamiento y el uso de datos podría ayudar a mejorar las evaluaciones de riesgos, y adoptar el análisis de datos podría servir como complemento para las metodologías actuales del GACM, basadas en percepciones. Hoy por hoy, varios sistemas de datos como el PGPI-RISK, el SCOP, el SIGA y el SEDP no se han integrado plenamente, y la operación adecuada de estos sistemas permitirá compartir la información sobre riesgos en relación con los distintos procesos. Además, con el apoyo y la guía de la OCDE, el GACM podría trabajar en la elaboración de una metodología clara para la administración de datos y definir sus objetivos estratégicos de usar datos para fortalecer la mitigación de los riesgos de fraude y corrupción. El GACM también podría concebir el refinamiento de los indicadores de corrupción y fraude usando los datos existentes y los tableros de control de riesgos.

El GACM ha logrado muchos avances en el mejoramiento de su *Política de administración integral de riesgos*, pero este es un “documento vivo” que necesita actualizaciones periódicas para reflejar las normas y buenas prácticas que cambian. Por ejemplo, el GACM ha actualizado la *Política de administración integral de riesgos* para incluir medidas sobre la tolerancia a los riesgos, pero la política usa indistintamente los términos “tolerancia al riesgo” y “apetito de riesgos”. El GACM podría garantizar que la política distingue entre ambos términos señalando claramente las diferencias en la definición y en la práctica. En el futuro, el GACM también podría actualizar sus políticas para que reflejen evaluaciones de riesgos basadas en los datos a medida que mejore el uso de tales metodologías.

Prioridad 8: Asumir la propiedad de las actividades clave de gestión de riesgos

Desde 2016, la OCDE recomendó que el GACM asumiera la propiedad de las actividades clave de gestión de riesgos para garantizar que están institucionalizadas, vigiladas y mejoradas. Esto implica internalizar las estrategias de mapeo y mitigación de riesgos de corrupción, que fueron elaboradas antes por consultores del sector privado., así como designar un personal especial encargado de la función de gestión de riesgos. En el segundo informe de avances (2018), la OCDE recomendó lo siguiente:

- Con el apoyo de la Organización, seguir mejorando los esfuerzos de concientización;
- Mejorar su estrategia de gestión de riesgos vinculando la gestión de riesgos con los objetivos estratégicos empresariales;
- Dar cursos de capacitación adicionales a fin de crear capacidad para la identificación de riesgos y el reconocimiento de “banderas rojas”, así como destacar los casos exitosos de prevención de la corrupción y las lecciones aprendidas.

Avances logrados

Las anteriores observaciones y recomendaciones de la OCDE destacaron la necesidad de que el GACM precisara sus responsabilidades de gestión de riesgos. Como respuesta, el GACM designó a un subdirector para que encabezara las actividades de gestión de riesgos y enlaces para coordinar los riesgos. Por otra parte, como se señaló en el último informe de avances, el GACM unificó dos comités en un solo Comité de Riesgos en diciembre de 2017, permitiendo una mayor integración de las prácticas y actividades de gestión de riesgos. Estos cambios estructurales concretos muestran la receptividad del GACM a esta área prioritaria y su compromiso con la gestión de riesgos.

Como parte de asumir una postura holística para mejorar las prácticas de gestión de riesgos, el GACM ha realizado un esfuerzo continuo para implicar y consultar a los correspondientes interesados a fin de garantizar una evaluación y respuestas eficaces a los riesgos identificados. Por ejemplo, si un riesgo identificado afecta a varios actores o departamentos, el GACM ha elaborado políticas y procedimientos para atender el riesgo de manera coordinada. Asimismo, si un riesgo se considera crítico y requiere atención inmediata o una acción conjunta después de una evaluación, dicho riesgo se plantea al Comité de Riesgos, cuyos miembros lo evalúan y presentan propuestas de acción. Por otra parte, el Inventario de Riesgos del GACM identifica y registra a los respectivos propietarios del riesgo. Estas actividades han evolucionado con el tiempo en el GACM, y demuestran una evolución del modo en que el grupo ha elaborado estratégicamente la estructura, con funciones y responsabilidades claras en sentido vertical y horizontal, para gestionar los riesgos.

Además de mejorar su *Política de administración integral de riesgos*, el GACM ha tomado medidas para aumentar la conciencia de los riesgos de corrupción y fraude y cómo puede mitigarlos. Por ejemplo, el GACM ha elaborado un plan de capacitación para los coordinadores de riesgos y otros empleados, que se propone hacer ver la importancia de la gestión de riesgos y crear capacidad en quienes tienen responsabilidades de gestión de riesgos. Además, en la *Política de administración integral de riesgos*, el GACM hace referencia explícita a los efectos negativos de ciertos riesgos en la reputación, así como la manera en que pueden afectar las percepciones del público.

Posibilidades de mejora

El GACM podría tomar acciones para seguir mejorando su cultura de gestión de riesgos a fin de garantizar que las prácticas de gestión de riesgos de corrupción y fraude están integradas a los procesos, y que las personas consideran esas actividades como parte de sus funciones cotidianas. Como se dijo, el GACM ha establecido con éxito una estructura y una estrategia de gestión de riesgos, así como ha adoptado prácticas eficaces de gestión de riesgos. Sin embargo, actores clave de todo el proceso de contratación, como proveedores y residentes de obra, podrían participar más para garantizar que la propiedad de los riesgos

se extiende hasta las áreas de mayor riesgo y las fases de gestión de contratos. Esto es de particular importancia cuando se gestionan riesgos de corrupción, ya que esta área plantea riesgos continuos para el GACM a partir de la fase de licitación. Al seguir interactuando con los interesados y recibiendo sus apreciaciones, así como dando orientación sobre sus responsabilidades en cuanto a la gestión de riesgos, el GACM puede garantizar que los riesgos de corrupción y fraude se identifican y mitigan más fácilmente en el futuro.

Además, el GACM podría seguir promoviendo una estrategia de comunicaciones para destacar la importancia de los riesgos de corrupción, al tiempo que vincula la gestión de riesgos con sus objetivos estratégicos. Al hacerlo, el GACM podría alinear mejor el desempeño y la gestión de riesgos, y administrar las expectativas de gobernanza de riesgos. Por ejemplo, el GACM podría tomar medidas para integrar las lecciones aprendidas de gestión de riesgos en las comunicaciones y refinar la medición del desempeño de los riesgos para que refleje los cambios de los objetivos estratégicos, el apetito de riesgos y la tolerancia a los riesgos. Como parte de este esfuerzo, es importante que la gestión de riesgos del GACM distinga entre los riesgos de corrupción internos y externos, y se coordine en consecuencia con los interesados pertinentes. El equipo de gestión de riesgos del GACM ya ha empezado a coordinarse con la Unidad de Ética en materia de integridad interna, lo que constituye un paso importante. Sin embargo, los riesgos internos de corrupción pueden reflejar esquemas distintos que el fraude y los esquemas de corrupción que se encuentran durante el ciclo de contratación pública, los cuales pueden implicar actores externos y, por lo mismo, actividades distintas para prevenir y detectar riesgos.

Transparencia

Prioridad 9: Seguir fortaleciendo los recursos, la estructura y la capacidad

El segundo informe de avances reconoció los considerables esfuerzos que el GACM había dedicado a aumentar la transparencia, destacando la condición del grupo como primera entidad a nivel federal en abrir la información sobre sus procedimientos de contratación conforme al Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA). El segundo informe de avances también reconoció los esfuerzos continuos para crear la capacidad técnica y humana de la organización en transparencia, pero recomendó que el GACM continuara centrando sus esfuerzos en fortalecer los recursos, la estructura y la capacidad para la contratación abierta y el acceso a la información.

Avances logrados

La presentación de solicitudes de acceso a la información continuó durante todo 2018, con 404 solicitudes hechas hasta septiembre. De las 404 solicitudes presentadas, 31 fueron motivo de recurso de revisión (véase una perspectiva general en el Cuadro 3.12 a continuación). Como demuestra la perspectiva de solicitudes de acceso a la información desde 2014 en la sección 2, ha habido un aumento evidente acorde con el avance del proyecto

mismo durante sus distintas etapas: planeación, licitación, adjudicación, contratación y ejecución de los contratos.

Cuadro 3.12. **Resoluciones del INAI a recursos de revisión (hasta septiembre de 2018)**

Año	Recursos de revisión	% de solicitudes reconsideradas	Alcance de las resoluciones	Sentido de la resolución
2018	31	7.7	5 confirma	La respuesta original es correcta
			4 modifica	La respuesta original es parcialmente correcta
			17 sobresee	La respuesta original complementada es correcta
			2 revoca	La respuesta original no es correcta
			1 desechamiento	El INAI desestimó la solicitud de revisión
			2 en proceso de resolución	

Fuente: Información facilitada por el GACM.

El GACM respondió a la recomendación de la OCDE de mejorar los recursos humanos de la unidad de transparencia, ampliando el personal para alcanzar doce miembros especializados en temas de transparencia y datos abiertos.

Posibilidades de mejora

Los avances del GACM en el manejo de las solicitudes de acceso a la información son de elogiar y la institución debe seguir respondiendo a esas solicitudes y las de reconsideración de manera eficiente y completa. Asimismo, se alienta al GACM a que siga creando capacidad en sus recursos humanos según se requiera, para apoyar sus esfuerzos de mantener su posición de líder en contratación abierta en México. Más aún, se exhorta al GACM a seguir fortaleciendo su uso de herramientas de TI para organizar la información y facilitar su manejo.

Prioridad 10: Seguir aumentando la transparencia de las actividades de contratación pública

Durante el periodo que se revisó en el segundo informe de avances, la OCDE elogió al GACM por los grandes avances logrados en el aumento de la transparencia de sus actividades de contratación, en lo referente tanto a dar información sobre el grupo como información sobre los contratos. Por ejemplo, una gran cantidad de información, que va desde la estructura del GACM hasta testimonios de los testigos sociales y detalles de todos los contratos publicados hasta entonces (321 en ese momento), se organizó de manera coherente y de fácil acceso en el sitio web. Se añadieron varios indicadores visuales que

detallaban, por ejemplo, el tipo de procedimiento de licitación usado y el desglose de los contratos por nombre de la empresa y duración. Más aún, un nuevo recurso visual permitía al usuario ver el avance financiero y físico de 17 obras en construcción (que representaban alrededor de 90% de la suma total contratada).

Sin embargo, el segundo informe de avances también identificó varias recomendaciones para potenciar los esfuerzos de contratación abierta. Entre estas recomendaciones se incluía seleccionar indicadores clave para introducirlos en un procedimiento automatizado que permitiría una visualización general del proyecto, haciendo hincapié en el avance operativo y presupuestal de todo el proyecto del NAIM.

El segundo informe de avances también propuso al GACM poner a disposición del público los planes anuales de contratación en un formato fácil de usar para permitir el acceso del usuario, actualizar los planes de contratación durante todo el año y dar información sobre lo que se planea contratar en el futuro, también en un formato fácil de usar.

Avances logrados

El GACM siguió logrando avances considerables en la mejora de la transparencia del proyecto, lo que hizo de la institución una precursora de la transparencia de la contratación en México. Como se señala en la sección 2, en marzo de 2018 el GACM actualizó sus sistemas de la versión 1 del EDCA a la nueva versión 1.1 (que la *Open Contracting Partnership* [OCP] introdujo en 2017), y realizó los cambios necesarios de TI para garantizar que las futuras publicaciones se alinearan con la nueva versión. En junio de 2018, la mesa de ayuda de la OCP dio al GACM un nuevo informe de evaluación reconociendo su avance en la migración al EDCA 1.1 e identificando aspectos técnicos menores en los que el GACM podría mejorar. Entre estos aspectos se incluía identificar campos de descripción que ya no se usaban como consecuencia de la migración de versiones y anteponer el prefijo de EDCA a las siglas de la Administración Pública Federal (APF) en vez del prefijo del GACM.

Para fortalecer los datos abiertos y aumentar la claridad de las definiciones técnicas de contratación en el GACM, la *Política de Publicación de las Contrataciones Abiertas* se publicó en la página web del GACM (sección de transparencia y contratos) y en el Portal de Datos Abiertos en junio de 2018. La política establece cómo se publican los datos y documentos de todas las etapas del ciclo de contratación pública del NAIM en los siguientes sitios web:

- Portal de datos abiertos del gobierno de México <https://datos.gob.mx/>;
- Visualizador gráfico de contratación abierta del GACM <https://datos.gob.mx/nuevoaeropuerto/>, y
- Sitio web del GACM <http://www.aeropuerto.gob.mx/contratos.php>.

En particular, la política detalla la manera de visualizar los datos y documentos de manera accesible en línea y en formatos abiertos para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier parte interesada, conforme al modelo de publicación del EDCA 1.1. La política es integral y describe el alcance de las publicaciones, los casos de uso y el alcance de los datos conforme al EDCA 1.1, la frecuencia de actualización de los datos y las iteraciones realizadas, así como un glosario de términos relacionados con los procedimientos de contratación y los formatos de datos abiertos (JSON, Excel, CSV y PDF). La política también da detalles sobre la licencia de publicación conforme al EDCA e información de consulta sobre el estándar, así como el marco normativo para la contratación y los datos abiertos. El usuario puede encontrar información relacionada con los individuos del GACM responsables de la publicación.

Por otra parte, el GACM incluyó un Indicador global del avance físico del proyecto, que ilustra este en conjunto (véase la Gráfica 3.14 a continuación). Además, el GACM publica la metodología de cálculo del indicador, describiendo qué factores se tienen en cuenta para determinar el avance general del proyecto. El sitio web también contiene una explicación del comportamiento típico de un megaproyecto de infraestructura durante las diversas fases, para dar al usuario más información sobre qué esperar en cuanto a avance.

Gráfica 3.14. **Indicador global de avance físico del proyecto**



Fuente: Sitio web del GACM, (*gob.mx*, 2018).

Posibilidades de mejora

El indicador de avance físico, junto con la metodología de cálculo y el panorama general del avance típico de un megaproyecto de infraestructura, constituyen una adición bienvenida. Para aclarar aún más el avance del proyecto, el GACM podría considerar la conveniencia de añadir un indicador que mida el avance físico y financiero real del proyecto en relación con los calendarios y el presupuesto previstos.

El GACM también podría considerar la conveniencia de dar al usuario acceso a los planes anuales de contratación en un formato fácil de usar, como un archivo de Excel. Además, el GACM podría actualizar los planes de contratación durante todo el año, para reflejar los cambios o los retrasos.

Prioridad 11: Seguir aumentando el acceso de los usuarios a la información de datos abiertos

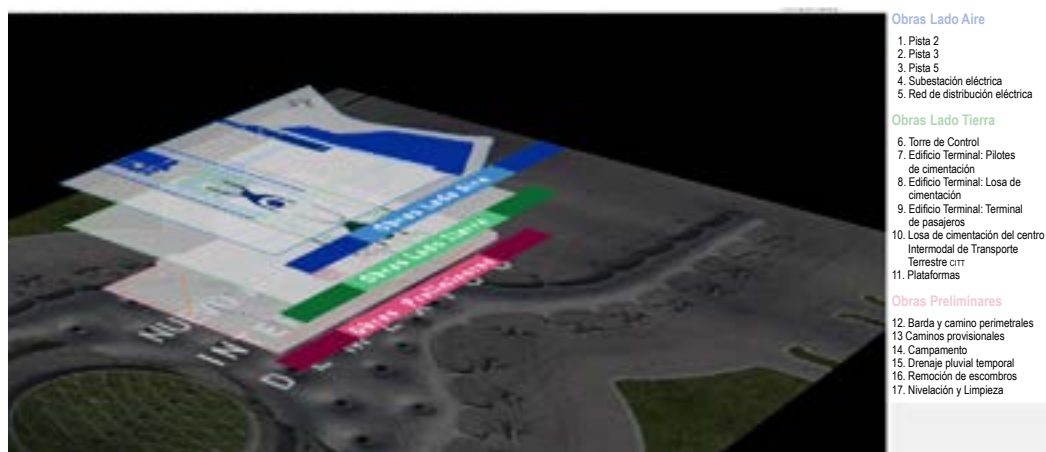
Durante el periodo de información del segundo informe de avances, la OCDE reconoció el avance del GACM en el establecimiento y la publicación de directrices en lenguaje llano y con la tendencia a publicar los datos de manera más proactiva. Destacó en particular los avances logrados en sitios web clave a fin de ofrecer una ventanilla única en la cual explicar lo que cada sitio mostraba sobre contratación abierta. Para mejorar aún más el acceso del usuario, el segundo informe de avances recomendó al GACM considerar la conveniencia de incluir una breve definición de cada procedimiento de contratación usado, colocando estas definiciones en el portal de datos del gobierno y en el sitio web del GACM. Además, la OCDE recomendó al GACM añadir explicaciones claras sobre las excepciones más comunes a la licitación pública. La OCDE también propuso al GACM dar una breve descripción de cada tipo de formato (JSON, PDF y XLSX) en su sitio web.

Por último, el segundo informe de avances sugirió al GACM aprovechar las tecnologías y supervisiones de campo para informar sobre el avance en tiempo real en el sitio web.

Avances logrados

Además de la publicación de la *Política de Publicación de las Contrataciones Abiertas*, que hoy da información sobre el tipo de formatos usados, el GACM elaboró un plano interactivo fácil de usar e informativo del NAIM (véase la Gráfica 3.15 a continuación). El plano identifica las 17 principales obras, con un valor total de 132 263 millones de pesos. El propósito de este plano interactivo es dar al público información interesante sobre el avance y el estado del proyecto mediante una herramienta que facilita la navegación. El plano interactivo contiene información sobre el avance y el estado de las obras del NAIM, datos técnicos relacionados con los contratos, documentos en formato PDF derivados del ciclo de contratación, visualizaciones del modelado de información de construcción (BIM), videos y fotografías, así como información especializada en formatos abiertos y reutilizables (JSON).

Gráfica 3.15. Interfaz del plano interactivo



Fuente: sitio web del GACM, (GACM, Plano Interactivo del NAIM, 2018).

Además, el GACM ha tomado medidas para garantizar que sus acciones de transparencia responden a las peticiones y necesidades de los ciudadanos. Del 26 de junio al 27 de septiembre de 2018, el GACM realizó una encuesta sobre el portal de participación digital del gobierno de México. El propósito del sondeo es conocer las observaciones de los ciudadanos para mejorar el acceso a las medidas de información y garantizar que la navegación y la visualización son todo lo fáciles de usar e intuitivas que sea posible. Como se señaló en la página 41 de la sección 2.2, el GACM estableció un grupo de múltiples interesados, el Diálogo por la Información Abierta del Nuevo Aeropuerto (DIANA), que sirve como espacio para evaluar, mejorar y fortalecer la transparencia de la contratación para el NAIM.

Posibilidades de mejora

El plano interactivo es una herramienta bienvenida e innovadora. Es fácil de usar y ayuda al usuario a profundizar su conocimiento del proyecto del aeropuerto. Para garantizar que responde a la necesidad de información oportuna y actualizada del usuario, se alienta al GACM a seguir haciendo actualizaciones periódicas cuando disponga de información nueva. El GACM podría seguir explorando vías para permitir actualizaciones en tiempo real del avance financiero y físico del aeropuerto.

Los esfuerzos del GACM para involucrar a la opinión pública en el contenido de los datos abiertos son bienvenidos. El GACM debe continuar esta buena práctica e incorporar los hallazgos de la encuesta y los resultados de las conversaciones del grupo DIANA en futuras actualizaciones y herramientas.

Resumen de recomendaciones

Conflicto de intereses

- El GACM podría aprovechar sus recientes avances hacia la aplicación eficaz de su protocolo de conflicto de intereses prestando mayor orientación a su personal sobre las implicaciones prácticas derivadas del protocolo y perfeccionando las medidas de mitigación de los conflictos de intereses. Para ello, el GACM podría considerar lo siguiente:
 - El GACM podría aprobar la versión final del Plan de Acción y establecer un calendario para su aplicación, con una perspectiva clara de las funciones y responsabilidades de las entidades participantes.
 - Para facilitar la comprensión del conflicto de intereses, el GACM podría considerar la conveniencia de agregar más ejemplos al cuadro de casos prácticos en el Protocolo Interno e incluir estos casos en sus materiales de comunicación.
 - El GACM podría ampliar sus opciones disponibles para mitigar situaciones reales o aparentes de conflicto de intereses fortaleciendo la supervisión de las decisiones y las personas pertinentes.
 - El GACM podría fortalecer sus programas de capacitación en conflictos de intereses (y otros relacionados con la integridad) evaluando sistemáticamente la capacidad de los participantes para aplicar lo que han aprendido, usando cuestionarios que presenten situaciones reales que podrían o no ser conflictos de intereses.
- La UEEPCI de la SFP podría ir más allá del mero cumplimiento de las normas aplicables en sus futuras actividades de capacitación en el GACM y combinar las estrategias “basadas en los valores” con las “basadas en las reglas”, elaboradas en colaboración con la OCDE.

Protección de los denunciantes

- El GACM podría seguir simplificando sus protocolos para la denuncia de conductas indebidas y la protección de denunciantes, garantizar actividades de concientización y capacitación continuas, y promover la aplicación congruente de las normas pertinentes a todas las denuncias internas y externas de infracciones. Para ello, el GACM podría considerar la conveniencia de:
 - Simplificar su protocolo para atender denuncias de conductas indebidas, con base en recientes observaciones de la OCDE y el *Government Accountability Project* (GAP).

- Garantizar que las disposiciones incluidas en los protocolos para atender denuncias de conductas indebidas y otorgar medidas de protección a los denunciantes se aplican igualmente a quienes hacen la denuncia directamente ante el OIC del GACM.
- Ampliar la aplicación del protocolo para otorgar medidas de protección a los denunciantes a quienes denuncian conductas indebidas directamente ante la SFP, la ASF y a través de la plataforma digital del SNA.
- Realizar actividades de capacitación de manera continua para asegurar el compromiso del GACM con la atención efectiva de las denuncias de mala conducta y no tolerar que haya represalias por parte de empleados ni directivos del GACM.
- Aplicar la estrategia prevista por la OCDE para fortalecer el clima ético en la cúpula del GACM en cuanto a la denuncia de conductas indebidas.

Órgano Interno de Control y Unidad de Ética

- El GACM podría seguir fortaleciendo la coordinación entre actores centrales de integridad con miras a elaborar una estrategia integral apoyada por un plan de acción eficaz. Para ello el GACM podría considerar la posibilidad de:
 - Establecer un grupo de coordinación de la integridad en el que se incluirían actores centrales de integridad y cumplimiento (OIC, Comité de Ética, Unidad de Transparencia, Dirección Jurídica, Recursos Humanos y las áreas de gestión de riesgos).
 - Mantener un canal de comunicación recíproca con el director general y el Consejo de Administración para garantizar que se informa periódicamente sobre la atención de los asuntos de integridad.
 - Determinar las funciones específicas de la Unidad de Ética en la aplicación del Protocolo Interno de atención de los conflictos de intereses, como lo especifica la meta 7 del proyecto del Plan de Acción para la aplicación del Protocolo.
 - Elaborar y coordinar un plan de acción de anticorrupción e integridad con acciones e indicadores concretos vinculados con objetivos claros.
 - Aumentar la conciencia del personal interno y externo sobre la posibilidad de buscar consejo ético de la Unidad de Ética, e incluir en el sitio web del GACM una página dedicada a la Unidad de Ética para facilitar la comprensión de sus funciones.
- El GACM podría confiar a la Unidad de Ética la responsabilidad de impartir programas de capacitación periódicos al personal y, bajo la supervisión de la

Dirección Corporativa de Administración y el Consejo de Administración, ocuparse de la planeación y la coordinación generales del programa. Para empezar, la Unidad de Ética podría encargarse de lo siguiente:

- Para fines de planeación, determinar las conductas en las que espera influir (como se hace con la política de conflictos de intereses) y elaborar herramientas de evaluación para determinar el cambio conductual.
- Publicar un calendario de capacitación en la Intranet del GACM y elaborar herramientas de comunicación interna para promover la inscripción.
- Incorporar su Campaña de Valores a una estrategia integral y sostenible de comunicaciones.

El sector privado y la sociedad civil

- El GACM podría continuar sus esfuerzos para interactuar con empresas y la sociedad civil para aumentar el logro de sus objetivos generales de integridad y transparencia, y considerar la conveniencia de las siguientes acciones:
 - Aumentar la aplicación del MPIE por parte de los socios comerciales, considerar la posibilidad de aplicar un MPIE en las evaluaciones de ofertas y promover la certificación de los MPIE.
 - Alentar a más empresas a firmar el Manifiesto, así como ampliarlo a los subcontratistas por conducto de los contratistas principales.
 - Emitir un volante con los mensajes centrales del Manifiesto con un diseño legible y atractivo para facilitar su difusión entre las poblaciones destinatarias, incluyendo ejemplos prácticos del modo de aplicar las reglas y normas.
 - Continuar la buena práctica de incluir testigos sociales en procedimientos clave de contratación pública.

Gestión de riesgos

- El GACM podría promover aún más el uso óptimo de los datos generados por los sistemas de gestión de riesgos y control interno, así como crear conciencia sobre la importancia de una gestión eficaz de riesgos para lograr metas y objetivos comunes, tomando las siguientes acciones:
 - Elaborar una metodología clara de gestión de datos y definir objetivos estratégicos a fin de usar los datos para mitigar mejor los riesgos de fraude y corrupción.
 - Perfeccionar los indicadores de corrupción y fraude usando datos existentes y tableros de control de riesgos.

- Garantizar que la política de gestión de riesgos distingue entre la tolerancia al riesgo y el apetito de riesgos, destacando claramente las diferencias en la definición y en la práctica.
- Tomar más acciones para mejorar su cultura de gestión de riesgos a fin de garantizar que las prácticas de gestión de riesgos de corrupción y fraude están integradas a los procesos, y que las personas consideran esas actividades como parte de sus funciones cotidianas.
- Seguir promoviendo una estrategia de comunicaciones que subraye la importancia de los riesgos de corrupción, al tiempo que vincula la gestión de riesgos con sus objetivos estratégicos.

Transparencia

- Aprovechando sus considerables progresos en la promoción de la transparencia durante el avance y las operaciones de construcción del NAIM, el GACM podría seguir trabajando para simplificar el acceso a los datos de contratación y avance del NAIM y su comprensión. Para ello, el GACM podría considerar la conveniencia de tomar las siguientes acciones:
 - Garantizar una capacidad adaptada de los recursos humanos en la unidad de transparencia del GACM para procesar con eficacia las solicitudes de acceso a la información.
 - Añadir un indicador que mida el avance físico y financiero real del proyecto en relación con los calendarios y el presupuesto previstos para aclarar aún más el avance.
 - Dar acceso al público a los planes anuales de contratación en un formato fácil de usar, como un archivo de Excel, y actualizar estos planes durante todo el año.
 - Seguir actualizando periódicamente el plano interactivo a medida que disponga de nueva información.
 - Seguir explorando vías para posibilitar actualizaciones en tiempo real del avance financiero y físico del aeropuerto.
 - Continuar las consultas públicas sobre sus herramientas de datos abiertos e incorporar los hallazgos relacionados, incluidos los derivados de encuestas y los resultados de las conversaciones del grupo DIANA, a las futuras actualizaciones y herramientas de datos abiertos.

3.4. Comunicaciones eficaces para fortalecer el apoyo social al NAIM

El NAIM se convirtió en uno de los principales temas de conversación durante el reciente periodo de campañas presidenciales (abril a junio de 2018). Este hecho supuso ventajas y desventajas para el proyecto. Por una parte, sus partidarios expresaron argumentos basados en los beneficios que la infraestructura dará, tales como competitividad, empleos, turismo y oportunidades de desarrollo para las comunidades circunvecinas. Por otra parte, los oponentes del proyecto formularon argumentos relativos a problemas como impacto ambiental, el costo del proyecto y los riesgos para la integridad.

En el periodo que siguió a la elección, parecía como si la polémica acentuada hubiera motivado la movilización de grupos de interés, en particular aquellos del lado opositor.

Como ha ocurrido desde el principio, el reto principal para la estrategia de comunicación del NAIM es atraer apoyo en torno al proyecto y tranquilizar a los grupos escépticos asegurando que el NAIM traerá más beneficios que los costos que supondrá. El reto persiste en la medida que algunos grupos opositores creen haber encontrado la oportunidad de dar marcha atrás al proyecto.

Durante 2018 la estrategia de comunicación tenía el objetivo de transmitir los beneficios del proyecto y colocar al NAIM como una oportunidad para todo el país. Para 2019 la estrategia aún tiene que reiterar este mensaje, pero en un entorno en el que la mezcla de pros y contras tuvo una importante difusión. Por otra parte, los argumentos no siempre estaban fundados en pruebas objetivas, sino más bien en posturas políticas y emocionales.

En este contexto, el hecho de que el GACM ahora tiene una unidad de comunicaciones bien establecida y una estrategia resulta decisivo para poder responder a la crítica y la información engañosa. Como algunos de los principales grupos opositores proceden de las comunidades aledañas al lugar de la obra, los esfuerzos de comunicación deben dedicar especial atención a esta audiencia, de modo que las comunidades puedan entender que el proyecto mejorará su calidad de vida y qué medidas se tomaron para mitigar los efectos negativos y los riesgos.

Prioridad 1: Aprovechar las comunicaciones para fomentar la continuidad del proyecto, informar sobre las buenas prácticas adoptadas por el GACM y crear confianza social

En el segundo informe de avances, la OCDE señaló el reto para que la estrategia de comunicaciones creara confianza social en el proyecto. La OCDE sugirió que el reto podía afrontarse comunicando los beneficios del NAIM más allá de las ventajas directas para los viajeros. De hecho, todavía hay grupos que cuestionan el impacto del NAIM, por ejemplo, en el medio ambiente y las comunidades aledañas. En este sentido, el reto no desaparecerá, lo que exige esfuerzos sostenidos de comunicación.

Avances logrados

La estrategia y el programa anual de comunicaciones para 2018 incluyen dos campañas: beneficios y principales logros. El diseño de la segunda está actualmente en proceso, mientras que la primera se desarrolló entre el 12 de febrero y el 29 de marzo. La campaña de “beneficios” tuvo tres versiones: empresas, sustentabilidad y exportaciones.³ Se presentó en 48 medios de comunicación nacionales y estatales, incluidos medios digitales, prensa, radio, televisión y estaciones comunitarias. Asimismo, se presentó a través de los siguientes medios:

- 68 anuncios en 15 periódicos de la Ciudad de México (los de mayor circulación).
- 53 anuncios en 15 periódicos de distintos estados.
- Ocho anuncios en seis revistas de circulación nacional: *Entrepreneur*, *Expansión*, *Mundo Ejecutivo*, *Relatos e Historias en México*, *TV Notas*, y *TV y Novelas*.
- 76 614 spots en autobuses.
- 544 televisores del circuito instalado en el metro de la Ciudad de México, así como anuncios en los trenes.
- Anuncios en las principales rutas de transporte público de la Ciudad de México (50 autobuses durante 28 días).
- Anuncios en medios digitales como Google y redes sociales, con 129 310 vistas.
- Anuncios en cuatro portales de noticias de Internet (OscarMarioBeteta.com, LaSaga.com, LopezDoriga.com y DiariodeConfianza.mx).
- 14 espacios en tiempos A y siete en AA en el canal nacional *CanalOnce*.

Además de las campañas, entre enero y junio de 2018, se emitieron 16 comunicados de prensa, de los cuales 11 se referían al avance de los procedimientos de licitación. También se transmitieron 25 entrevistas de funcionarios del GACM en estaciones nacionales de televisión y radio y 53 informes noticiosos se difundieron por televisión, radio, prensa y medios digitales.

Por otra parte, el 26 de marzo de 2018 se organizó una conferencia de prensa para comunicar el avance del proyecto, la importancia de invertir en infraestructura, los beneficios en términos de empleos, los costos que supondría la posible cancelación del proyecto y el esquema de financiamiento, entre otros temas. El director general del GACM y el vocero de la Oficina de la Presidencia participaron en esta conferencia.⁴

Aunque el periodo de “silencio electoral” obligó al GACM a suspender sus campañas de comunicación, el NAIM mantuvo su presencia en el debate nacional y fue un tema recurrente para los candidatos presidenciales.⁵ Pese a esta restricción, en el periodo de

enero a junio de 2018, el GACM acumuló 17 808 impactos en prensa, radio, televisión y portales de Internet nacionales y regionales.

En cuanto a las redes sociales, el número de seguidores de las cuentas del GACM no dejó de crecer.

Cuadro 3.13. Crecimiento de seguidores en redes sociales

	Octubre 2017	Junio 2018	% de crecimiento
Facebook	34 760	55 722	60.3
Youtube	2 843	6 790	138.8
Twitter	8 893	16 502	85.6
Instagram	1 079	2 690	149.3

Fuente: Información facilitada por el GACM.

La página web del GACM (www.aeropuerto.gob.mx) se actualizó 182 veces durante el periodo de enero a junio de 2018. En el mismo periodo se organizaron 206 visitas al lugar de la obra, con 7 076 participantes, principalmente de escuelas, misiones diplomáticas, gobierno, instituciones financieras, cámaras empresariales y medios de comunicación.

Posibilidades de mejora

El abordaje sistemático de las comunicaciones con una estrategia formal y campañas diseñadas profesionalmente es sin duda un logro importante del GACM. Las futuras campañas deben ayudar a diversificar los contenidos y mensajes. Por ejemplo, los comunicados de prensa podrían aprovecharse aún más para transmitir otros aspectos del NAIM, no solo los momentos destacables de los procedimientos de licitación (11 de los 16 comunicados de prensa tuvieron que ver con licitaciones).

De igual manera, la diversidad de beneficios y logros del NAIM ofrecen mucho material y temas de interés para el público. Por ejemplo, la transparencia siempre ha sido una preocupación de distintos interesados, de modo que el GACM podría comunicar la aplicación del Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas a fin de infundir confianza.

El GACM también podría preguntar a los ciudadanos por los principales temas de su interés para dirigir sus campañas. Por ejemplo, el GACM podría organizar grupos de sondeo o aprovechar la información reunida en la encuesta aplicada a través del sitio web para entender cómo han evolucionado las preocupaciones y expectativas en torno al proyecto. En este esfuerzo, las percepciones de las comunidades aledañas al lugar de la obra deben recibir especial atención para no subestimar a los grupos que se oponen al proyecto.

Durante la campaña presidencial, el NAIM fue un tema recurrente de discusión, pero los mensajes comunicados no siempre fueron exactos o informados. En consecuencia, es momento de medir el efecto de estas discusiones y, en caso necesario, aclarar las percepciones equivocadas que se hayan podido crear. Al final, el GACM tiene que aumentar el orgullo del pueblo mexicano por una infraestructura que podría llegar a ser un referente del país.

Resumen de recomendaciones

Las futuras campañas de comunicaciones deben ayudar a diversificar los contenidos y mensajes:

- a. Los comunicados de prensa podrían aprovecharse para transmitir los logros más allá de los avances de procedimientos de licitación. Por ejemplo, grupos de la sociedad civil han pedido al GACM usarlos para comunicar periódicamente el avance general del proyecto.
- b. El GACM también podría preguntar a los ciudadanos por sus principales temas de interés y preocupación para dirigir sus campañas, o basarse en anteriores encuestas y diálogos con partes interesadas.
- c. Las futuras campañas de comunicación también deben ser útiles para aclarar malentendidos o información simplemente falsa.

Notas

- ¹ Véase, por ejemplo, <http://www.milenio.com/negocios/no-construir-naim-seria-catastrofico-aerolineas>.
- ² Información proporcionada por GACM.
- ³ Los materiales de la campaña son accesibles en www.aeropuerto.gob.mx/campana_difusion.php (consultado el 10 de agosto de 2018).
- ⁴ El video de la conferencia de prensa puede verse en <https://aristeginoticias.com/2603/mexico/conferencia-nuevo-aeropuerto-internacional-de-la-cdmx-en-vivo/>, y en formato escrito, en <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/mensajes-que-ofrecieron-el-licenciado-federico-patino-marquez-director-general-grupo-aeroportuario-de-la-ciudad-de-mexico-y-licenciado?idiom=es> (consultado el 10 de agosto de 2018).
- ⁵ El “silencio electoral” es el periodo de tres meses que precede a las elecciones, durante el cual se impide a las instituciones públicas comunicar logros, obras y programas, con la notable excepción de los mensajes de interés público (es decir, sobre salud, protección civil, seguridad, entre otras).

Bibliografía

- 4-traders.com. (s.f.), Aena:16-07-2018 Change in the Composition of the Board of Directors, the Audit Committee and the Executive Committee of Aena SME, S.A. (pdf, 90.11 kB), <http://www.4-traders.com/AENA-20798509/news/Aena-16-07-2018-Change-in-the-Composition-of-the-Board-of-Directors-the-Audit-Committee-and-the-E-26936742/> (consultado el 20 de julio de 2018).
- Aéroports de Paris (2014), *Bylaws of the Board of Directors of Aéroports de Paris, 15-09-2015-bylaws-of-the-board-of-directors-of-adp.pdf* (consultado el 12 de julio de 2018).
- Aéroports de Paris (2017), *Corporate Governance Report*, https://www.parisaeroport.fr/docs/default-source/groupe-fichiers/finance/actionnaires-individuels/assemblee-generale/2018/4-2--adp-corporate-governance-report---2017.pdf?sfvrsn=7dd5eebd_0 (consultado el 12 de julio de 2018).
- Airport Authority Hong Kong (s.f.) Corporate Governance, https://www.hongkongairport.com/eng/pdf/media/publication/report/12_13/E_11_Corporate_Governance.pdf (consultado el 20 de julio de 2018).
- Airport Operators Association (2016), *How better access to airports can boost growth*, https://www.caa.co.uk/uploadedFiles/CAA/Content/Standard_Content/Data_and_analysis/Datasets/Airport_stats/Airport_data_2015/Table_01_ (consultado el 16 de agosto de 2018).
- Airports of Thailand Public Company Limited (s.f.), *Corporate Information*. Retrieved 07 20, 2018, from <http://aot.listedcompany.com/directors.html> (consultado el 20 de julio de 2018).
- Bloomberg (2017), *In Mexico City Mud, Pena Nieto's \$13 Billion Airport Project Bogs Down - Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-13/in-mexico-city-mud-pena-nieto-s-13-billion-project-bogs-down> (consultado el 2 de julio de 2018).
- Daa plc (2017), *Daa Annual Report 2017*, http://issuu.com/daapublishing/docs/daa_annual_report_2017?e=5056106/60531841 (consultado el 12 de julio de 2018).
- El Economista* (2018), *Fibra E no privatiza al nuevo aeropuerto, asegura el GACM*, <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Fibra-E-no-privatiza-al-nuevo-aeropuerto-asegura-el-GACM-20180321-0012.html> (consultado el 2 de julio de 2018).
- El País* (2018), *El Gobierno mexicano cifra en 6.500 millones de dólares el coste de cancelación del nuevo aeropuerto*, https://elpais.com/economia/2018/03/27/actualidad/1522106993_288940.html (consultado el 2 de julio de 2018).
- Estache, A. y A. Iimi (2008), "Procurement Efficiency for Infrastructure Development and Financial Needs Reassessed", World Bank, <http://econ.worldbank.org> (consultado el 22 de agosto de 2018).

- Friis Olsen Lisa Ellram, R. (1997), *A Portfolio Approach to Supplier Relationships*, https://ac.els-cdn.com/S0019850196000892/1-s2.0-S0019850196000892-main.pdf?_tid=d538cc6c-48f3-4a44-8cbb-60c892bdaad8&acdnat=1534256723_2e523f82ef4bc942b960707666d582af (consultado el 14 de agosto de 2018).
- Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) (2018), *Política de Administración Integral de Riesgos*, versión 3.6.
- Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) (s.f.), <http://www.aeropuerto.gob.mx/quienes-somos.php>.
- GACM (2018), *Mexcat Investor Conference Call*.
- GACM (2018), *Plano Interactivo de NAIM*, <http://www.aeropuerto.gob.mx/mapa/mapa.php> (consultado el 22 de agosto de 2018).
- Global Knowledge Sharing Network (2016), *Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, <http://www.oecd.org/daf/ca/Global-Knowledge-Sharing-Network-on-SOEs-Proceedings-June-2016.pdf> (consultado el 2 de julio de 2018).
- Gob.mx (2018), *Avance Global - Nuevo Aeropuerto Internacional de México*, http://www.aeropuerto.gob.mx/avance_global.php (consultado el 14 de agosto de 2018).
- Isavia (s.f.), *Corporate Governance*, <https://www.isavia.is/en/corporate/about-isavia/community-and-environment/governance> (consultado el 12 de julio de 2018).
- Kraljic, P. (1983), "Purchasing Must Become Supply Management", *Harvard Business Review* (septiembre), <https://hbr.org/1983/09/purchasing-must-become-supply-management> (consultado el 14 de agosto de 2018).
- Lamberti, J. y T. Rothstein (2017), *Empresas Participantes en el Proyecto del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México*, <https://www.colaboratorio.org/wp-content/uploads/2017/07/Empresas-NAICM.pdf> (consultado el 2 de julio de 2018).
- Malaysia Airports Holdings Berhad (2017), *Annual Report 2017*, http://annualreport2017.malaysiaairports.com.my/pdf/MAHB_AR17-chapter-4.pdf (consultado el 20 de julio de 2018).
- Norwegian Ministry of Trade and Industry (2008), *The Government's Ownership Policy*, www.regjeringen.no/nhd (consultado el 13 de julio de 2018).
- Nuevo Aeropuerto Internacional de México (s.f.), *Acciones de Integridad en GACM*, http://www.aeropuerto.gob.mx/integridad_gacm.php (consultado el 25 de julio de 2018).
- OECD (2012), *Ownership Oversight and Board Practices for Latin American State-Owned Enterprises*, http://www.fonafe.gob.pe/UserFiles/File/downloads/eventos/BuenGobiernoCooperativo/SOEOwnershipandBoardsAE_Oct%202012.pdf (consultado el 2 de julio de 2018).

- OECD (2013), *Board Member Nomination and Election*, <http://www.oecd.org/daf/ca/BoardMemberNominationElection2012.pdf> (consultado el 23 de julio de 2018).
- OECD (2014), *Transparency and Accountability Frameworks for Latin American State-Owned Enterprises*, <https://www.oecd.org/daf/ca/TransparencyandAccountabilityFrameworksforLASOEs.pdf> (consultado el 27 de julio de 2018).
- OECD (2015), *Board Practices and Financing for Latin American State-Owned Enterprises*, <http://www.oecd.org/daf/ca/Board-Practices-Financing-Latin-American-SOEs.pdf> (consultado el 5 de julio de 2018).
- OECD (2015), *Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248335-en> (consultado el 28 de diciembre de 2017).
- OECD (2016), *Combating corruption and promoting business integrity in state-owned enterprises: Issues and trends in national practices*, <https://www.oecd.org/daf/ca/2016-SOEs-issues-paper-anti%20corruption-and-business-integrity.pdf> (consultado el 5 de julio de 2018).
- OCDE (2016), *First Progress Report on the development of the New International Airport of Mexico City: Towards effective implementation*, OECD Publishing, París, <https://www.oecd.org/gov/ethics/progress-report-new-airport-mexico-city.pdf>.
- OECD (2017), *Getting infrastructure right: A framework for better governance*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272453-en> (consultado el 1 de agosto de 2018).
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a stronger stance against corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en> (consultado el 24 de julio de 2018).
- OECD (2017), *Public Procurement Review of Mexico's PEMEX: Adapting to Change in the Oil Industry*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268555-en>.
- OECD (2018), *Mexico's e-Procurement System: Redesigning CompraNet through Stakeholder Engagement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264287426-en>.
- OECD (2018), *Second Progress Report on the Development of the New International Airport of Mexico City*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/second-progress-report-development-new-airport-mexico.pdf> (consultado el 2 de julio de 2018).
- OECD (2018), *Second Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security (IMSS): Reshaping Strategies for Better Healthcare*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190191-en>.

- Reuters (2018), *Mexico leftist softens stance on new \$13 billion airport, calls for review*, <https://www.reuters.com/article/us-mexico-election-airport/mexico-leftist-softens-stance-on-new-13-billion-airport-calls-for-review-idUSKBN1GZ2UG> (consultado el 2 de julio de 2018).
- Runar Stalsberg (2018), *Contract Management in Avinor*.
- Saussier, S. y J. Tirole (2015), “Strengthening the efficiency of public procurement”, *Les notes du conseil d’analyse économique* (22), www.economie.gouv.fr/mediation-des-marches-publics/guide-osez-commande-publique (consultado el 16 de agosto de 2018).
- Schiele, H. (2007), “Supply-management maturity, cost savings and purchasing absorptive capacity: Testing the procurement-performance link”, *Journal of Purchasing & Supply Management*, 13, pp. 274-293, doi:10.1016/j.pursup.2007.10.002.
- Secretaría de la Función Pública (s.f.), *Public contracts signed in 2016*, <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones> (consultado el 22 de agosto de 2018).
- Swedavia (2016), *Annual and Sustainability Report: together we bring the world closer*, www.swedavia.se (consultado el 13 de julio de 2018).
- The Avinor Group (s.f.), *Corporate governance*, <https://avinor.no/en/corporate/about-us/the-avinor-group/corporate-governance> (consultado el 13 de julio de 2018).
- The Chartered Institute of Logistics and Transport (2015), *Written evidence from the Chartered Institute of Logistics and Transport*, <http://data.parliament.uk/WrittenEvidence/CommitteeEvidence.svc/EvidenceDocument/Transport/Surface%20transport%20to%20airports/written/22681.html> (consultado el 16 de agosto de 2018).
- World Economic Forum (2017), *Partnering Against Corruption Initiative-Infrastructure and Urban Development: Building Foundations for Trust and Integrity*, http://www3.weforum.org/docs/WEF_PACI_IU_Report_2017.pdf (consultado el 5 de julio de 2018).

Anexo A

Hoja de ruta para la reforma del gobierno corporativo del GACM

En este anexo se ofrece una evaluación y recomendaciones sobre la propiedad y gobernanza del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México S.A. de C.V. (GACM), empresa pública dedicada al desarrollo, construcción, administración y operación del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM). Con las *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas* (OECD, 2015a) (las “Directrices para EP”) como referencia, este anexo determina varias áreas que necesitan atención prioritaria, muchas de las cuales derivan de la rigidez y complejidad de la situación jurídica vigente del GACM como entidad paraestatal corporativa.

Asuntos clave

Propiedad estatal: la ausencia general de una política de propiedad y de un órgano coordinador para ejercer los derechos de propiedad en las empresas públicas (EP) mexicanas desembocan en líneas de responsabilidad confusas, las cuales pueden causar en última instancia interferencia política y excesivas intervenciones de los órganos de control estatal. Esto es válido en general para los sectores paraestatales mexicanos, en particular para las EP de importancia estratégica o fiscal como el GACM.

Consejo de administración: el Consejo de Administración del GACM carece de autonomía operativa total para alcanzar sus objetivos definidos, lo cual a su vez puede perjudicar su capacidad para ejercer sus responsabilidades de manera eficaz y eficiente. El marco jurídico y regulatorio aplicable al GACM (como entidad paraestatal) incluye varios requisitos en función de la composición y el proceso de nominación del consejo, que no son propicios para un consejo de administración profesional y con base en el mérito, y podría desembocar en conflictos de intereses y en la politización del consejo.

Auditoría y controles: si bien existe la auditoría estatal y otros controles, para una empresa como el GACM es importante establecer una función de auditoría interna independiente, que le reporte directamente al Consejo de Administración y a los directivos a fin de brindar evaluaciones independientes y objetivas de la empresa. La presencia de

auditores y contralores del Estado no puede sustituir a los mecanismos adecuados de control e informes internos de la empresa, y será preciso tener cuidado en garantizar que la función de los órganos externos no llegue a ser tan invasiva que de hecho vaya en detrimento de la autonomía corporativa del GACM.

La transición de la función del GACM: el GACM está en la actualidad en la fase de “construcción” del nuevo aeropuerto, pero no hay una clara perspectiva de largo plazo respecto a la manera como la empresa hará la transición de la construcción a la operación del aeropuerto, y en particular a cómo se realizará la transición de operaciones entre el aeropuerto actual y el nuevo. Este es un aspecto fundamental que, si no se aborda con suficiente antelación, puede conducir a ineficiencias y pérdidas.

Recomendaciones clave

Una estrategia integral para incrementar la agilidad y flexibilidad del GACM, y mejorar en general el marco de su gobierno corporativo, deberá tomar en cuenta soluciones tanto de corto como de largo plazo.

En el corto plazo:

- a. El GACM podría implementar varias disposiciones de gobierno corporativo en sus estatutos como ya lo hizo en el pasado, tales como: i) un proceso de nominación transparente y con base en el mérito, aun para los funcionarios públicos; ii) aplicar una definición amplia del Artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP) que concede autonomía a estas entidades; iii) incluir más consejeros independientes; iv) incluir medidas de diversidad; v) desarrollar mecanismos de capacitación y evaluación para el consejo y vi) establecer comités de auditoría o control. Esto requeriría, además de reformas normativas y definiciones de política pública, una disposición real de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y otras autoridades gubernamentales partícipes de la propiedad del GACM a delegar algunas de las facultades que actualmente tienen el Consejo y los directivos del GACM, al tiempo que los empoderan para el manejo eficaz de estas facultades delegadas.
- b. Hay una necesidad urgente de analizar cuál será el papel del GACM a medida que el proyecto del NAIM transite de la fase de construcción a la fase operativa. La estructura óptima y la dotación de recursos para la empresa dependen de esta decisión.

En el largo plazo:

- c. Una amplia reforma de los acuerdos de gobierno y propiedad de las EP en México, incluidos entre otros aspectos una política de propiedad clara y explícita para la EP, así como la centralización de las funciones y derechos de propiedad dentro de una sola entidad para garantizar una implementación más coherente y profesional

de la política de propiedad. Mientras tanto, el gobierno mexicano también podría simplificar y normalizar las formas jurídicas conforme a las cuales operan las EP, en especial para aquellas cuyos objetivos son principalmente comerciales.

- d. Al no haber dicha unidad de propiedad central y una política formal de propiedad, el GACM podría tener otra forma jurídica más adaptada a las buenas prácticas aceptadas comúnmente para un operador de aeropuertos comerciales. Se requeriría hacer esto mediante una reforma legislativa y posiblemente constitucional que podría incluir i) otorgar al GACM condiciones jurídicas y operativas idénticas a las de una empresa privada en circunstancias parecidas; ii) otorgar en forma excepcional al GACM una personalidad jurídica especial semejante a la de dos Empresas Productivas Estatales, PEMEX y la CFE y/ o iii) transformar el proyecto del NAIM en una Asociación Público-Privada (APP) y ceder una parte significativa de sus operaciones a socios privados.

Introducción

En 2015, el gobierno federal mexicano por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) otorgó a la empresa de participación estatal mayoritaria, GACM, una concesión de 50 años para construir, desarrollar, operar y manejar el Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM), uno de los proyectos de infraestructura pública más grande en América Latina. Desde el inicio del proyecto, el GACM ha participado con la OCDE para identificar e implementar vías para el cambio y la mejora, y crear a la larga las condiciones para el éxito en la realización del proyecto del NAIM.

El gobierno corporativo es un factor clave para garantizar la sustentabilidad y el éxito de los grandes proyectos de infraestructura, ya que ayuda a mantener el proyecto en tiempo y dentro del presupuesto, y al mismo tiempo evitar la corrupción y la mala gestión. De acuerdo con un análisis hecho por Deloitte en 2016, los Informes de Avances 2017/18 de la OCDE sobre el desarrollo del NAIM determinaron que a pesar de las mejoras significativas en el gobierno corporativo del GACM, es necesario hacer más para aumentar la credibilidad y eficacia del proyecto (OECD, 2018). Las áreas específicas que se abordarán son: i) propiedad estatal; ii) autonomía corporativa; iii) composición y proceso de nominación del Consejo; iv) auditoría y control; v) transparencia y comunicación, y vi) transición de la función y actividades del GACM a lo largo del proyecto. Todos estos aspectos serán cubiertos en este documento y evaluados tomando como referencia las *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas* (OECD, 2015a) a las cuales se han adherido todos los gobiernos de los países miembros de la OCDE. Sin embargo, es importante mencionar que la evaluación y las recomendaciones hechas por el Secretariado de la OCDE no las analizaron los países miembros del Grupo de Trabajo sobre Prácticas de Propiedad Estatal y Privatización.

Este documento lo elaboró el Secretariado de la OCDE con base en diversas fuentes primarias y secundarias incluyendo las respuestas que dieron el GACM y las autoridades mexicanas a un cuestionario sobre los acuerdos de propiedad y gobierno corporativo del GACM, así como la información recabada durante una visita de estudio realizada a la Ciudad de México del 28 al 30 de mayo de 2018, para consultar con las partes interesadas clave de la gestión y el consejo del GACM, las secretarías pertinentes a cargo de la propiedad y control del GACM, y miembros de la sociedad civil.

El documento está estructurado de la siguiente manera: 1) antecedentes y contexto; 2) evaluación del marco de gobierno corporativo del GACM con base en cuatro áreas prioritarias para la reforma (marco jurídico y regulatorio; marco de propiedad; funcionamiento del Consejo de Administración del GACM, y divulgación y control); y 3) recomendaciones para la evaluación del marco de gobierno corporativo del GACM.

A.1. Antecedentes y contexto

Nuevo Aeropuerto Internacional de México

El proyecto de construir un nuevo aeropuerto internacional se anunció en 2014, como respuesta a un elevado y sostenido aumento de pasajeros y a la creciente saturación del aeropuerto existente, el cual sirve como punto estratégico que conecta al país internamente y con el resto del mundo. Se prevé que el NAIM tenga una capacidad hasta de 70 millones de pasajeros en su fase inicial, que para 2062 aumentará hasta 125 millones anuales (el cuádruple de la capacidad del aeropuerto actual). El plan de desarrollo del NAIM tiene dos etapas; la primera fase es la construcción y apertura del NAIM en octubre de 2020. La inauguración del NAIM dará lugar al cierre total del actual Aeropuerto Internacional Benito Juárez y el inmediato traslado de operaciones al nuevo aeropuerto (Bloomberg, 2017). En su fase final, el aeropuerto constará de seis pistas, dos terminales principales y dos terminales satélites.

El NAIM se concibió como uno de los aeropuertos más sustentables del mundo, hará uso de fuentes de energía limpia y renovable y que funcionan con tecnologías verdes para promover el uso eficiente del agua, los sistemas de ventilación y el aire acondicionado (OECD, 2015b). El proyecto también considera un conjunto de medidas relativas al ambiente, la gestión del agua y el desarrollo urbano, entre otros aspectos. A pesar de esto, la ubicación del nuevo aeropuerto ha creado inquietudes, ya que se está construyendo en terrenos federales cercanos al antiguo lago de Texcoco, el cual se considera “un ecosistema estresado” (OECD, 2015b). No obstante, desde la perspectiva del gobierno, esta fue una de las mejores alternativas, sobre todo por su proximidad al centro de la Ciudad de México.

Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México

El GACM se estableció en 1998, después de la decisión gubernamental para reestructurar la red aeroportuaria nacional, que hasta entonces era gestionada en gran medida por el concesionario paraestatal *Aeropuertos y Servicios Auxiliares* (ASA). El GACM fue inicialmente una Sociedad Anónima de Capital Variable - S.A. de C.V, cuyo objetivo era adquirir acciones, intereses y participaciones financieros en empresas ya establecidas dedicadas a administrar, operar y construir aeropuertos civiles y/o prestar servicios auxiliares (Lamberti y Rothstein, 2017), pero hasta 2015, no había cerrado ninguna operación y no contaba con estructura organizacional (OECD, 2015b).

El gobierno federal es el principal accionista del GACM (posee 99.999% de sus acciones) y ASA posee 0.001% (OECD, 2015b).¹ ASA gestiona hoy día 18 aeropuertos y es el principal proveedor de turbosina. El propio GACM es el principal accionista (99.9%) de dos empresas subsidiarias:

- *Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México* (AICM) – encargado de administrar el actual aeropuerto de la Ciudad de México.

- *Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México (SACM)* que presta servicios administrativos a las entidades vinculadas.

Ambas subsidiarias son EP de participación estatal mayoritaria con personalidad jurídica y recursos propios. Por tanto, están sujetas a las mismas leyes y reglamentos que el GACM y publican su información por separado.

La estructura organizacional del GACM fue diseñada con todo conocimiento de que la mayor cantidad de funciones posible serían objeto de contratación externa. Desde 2015, el proceso de construcción para las obras del NAIM se lleva a cabo mediante licitaciones públicas de los trabajos incluidas, entre otras, las labores de carga, transporte y construcción de caminos de acceso provisionales al NAIM. En abril de 2018, ya se había licitado y asignado aproximadamente 85% del costo de construcción del nuevo aeropuerto (GACM, 2018).

Finanzas y financiamiento del proyecto del NAIM

La inversión requerida para la construcción del NAIM se estima en 13 300 millones de dólares estadounidenses. El GACM y la Secretaría de Hacienda han diseñado una estrategia financiera integral para garantizar la sustentabilidad a largo plazo del proyecto. El financiamiento del proyecto proviene de fondos públicos (calculado en 30%) y una combinación de créditos bancarios y oferta de instrumentos de deuda [obligaciones] (70% aproximadamente). La empresa estableció un fondo fiduciario para fines especiales, el Fideicomiso del Aeropuerto de la Ciudad de México (por medio de la institución bancaria de desarrollo Nacional Financiera (NAFIN)) para ejecutar esta estructura de financiamiento. Parte de las aportaciones privadas gestionadas por NAFIN también incluyen los derechos de aeropuerto (Tarifa de Uso de Aeropuerto [TUA]) generados por el aeropuerto existente y el futuro TUA del NAIM. En septiembre de 2016, este fideicomiso emitió una primera serie de bonos “verdes” por un total de 2 000 millones de dólares estadounidenses, seguidos por 4 000 millones de dólares estadounidenses en instrumentos de deuda privada en 2017. De hecho, los bonos que financiaron la construcción tienen como colateral el TUA, garantizando que de cancelarse el proyecto, los bonos serán pagados.

El Fideicomiso del Aeropuerto de la Ciudad de México también creó recientemente un mecanismo de inversión para fines especiales en energía e infraestructura, Fibra E, para tener participación patrimonial en el GACM, en forma de acciones especiales con derechos económicos preferentes, vinculados a los resultados de operaciones del Aeropuerto Internacional Benito Juárez y, al inicio de sus operaciones, del NAIM. Los accionistas tendrán derechos corporativos en el GACM, incluyendo el derecho a nombrar dos miembros del Consejo de Administración, derechos de veto en acciones importantes del grupo y tendrían acceso preferente a posibles ofertas de acciones del grupo (*El Economista*, 2018). El gobierno mexicano diseñó el plan financiero de modo que el proyecto sea autosustentable gracias a los derechos de aeropuerto que pagan los viajeros.

A.2. Evaluación del marco de gobierno corporativo del GACM

Marco jurídico y regulatorio del GACM

Como sociedad anónima, el GACM está sujeto a la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM). Sin embargo, a pesar de la forma societaria, el modelo de gobierno del GACM se acerca más al de una institución pública. En realidad, como lo establece la Constitución mexicana, el GACM como empresa de participación estatal mayoritaria se le considera parte de la Administración Pública Federal cuasi estatal (o paraestatal) de México.

Las entidades cuasi estatales (llamadas paraestatales en México) tienen participación mayoritaria o en su totalidad del Estado o de otras entidades cuasi estatales y operan como empresas privadas, con personalidad jurídica y activos propios. Están sujetas al marco general aplicable a las entidades públicas que incluye la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) y su Reglamento, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), entre otras.

La LFEP y la LFPRH revisten particular importancia ya que la primera regula la organización y funcionamiento de las entidades paraestatales (incluyendo los requisitos sobre la composición del consejo de administración y el proceso de nombramiento) mientras que la LFPRH establece la autoridad de las secretarías sectoriales para orientar y coordinar la planeación y presupuesto de sus respectivas EP. Sin embargo, este conjunto de reglamentos no diferencia entre las entidades que tienen fines comerciales y las que son más institucionales (Global Knowledge Sharing Network, 2016), lo que a su vez causa ineficiencias y rigidez para algunas EP comerciales tales como el GACM.

A pesar de esto, el Artículo 11 de la LFEP otorga al GACM y otras entidades paraestatales la autonomía de gestión necesaria para lograr sus fines y objetivos, siempre y cuando actúen de acuerdo con la legislación aplicable. Por tanto, en todo momento, el GACM debe cumplir las siguientes disposiciones:

- El Presidente del Consejo de Administración debe ser el Secretario de Comunicaciones y Transportes, según lo establecido por el Artículo 18 de la LFEP.
- Más de la mitad de los miembros del Consejo de Administración deben ser funcionarios públicos de la Administración Pública Federal o personas de prestigio reconocido o de gran estatura moral con experiencia en las áreas de actividad pertinentes de la empresa, según lo establece el Artículo 34 de la LFEP.
- El GACM debe incorporar un Órgano de Control Interno y un Comisario Público designado por la Secretaría de la Función Pública (SFP) según lo establece el Artículo 63 de la LFEP.

- El Consejo de Administración debe tener las siguientes atribuciones no delegables: i) aprobar los programas y el presupuesto del GACM, y las reformas, ii) aprobar la estructura básica del GACM y las reformas, iii) autorizar la creación de los comités de apoyo y iv) nombrar y destituir, a propuesta del director general, a los directores corporativos y los subdirectores.

Los estatutos del GACM son el principal documento constitutivo de la empresa (Escritura Pública núm. 44, 337, Libro 621 de mayo de 1998). Se modificaron recientemente mediante la resolución de la Asamblea General Extraordinaria de marzo de 2018, para implementar varios cambios relacionados con la emisión del instrumento de inversión Fibra E. Además, el GACM también ha expedido varias normas y lineamientos internos que rigen su organización y estructura como un manual para la planeación, contratación y ejecución de obras públicas o la normativa sobre los procedimientos administrativos de presupuestales, entre otros.

Esta complejidad y rigidez jurídicas no suele ser compatible con las Directrices de la OCDE para EP que estipulan que “los gobiernos deberán simplificar y normalizar las formas jurídicas conforme a las cuales operan las EP. Sus prácticas operativas deberán seguir normas corporativas comúnmente aceptadas” (Directriz II.A). Este no es el caso en México, dado que las EP operan conforme a formas jurídicas diferentes y, de muchas maneras, son diferentes de las empresas privadas de responsabilidad limitada (es decir, la composición y estructura de sus consejos, el régimen laboral, etc.), aun cuando se corporaticen. Las Directrices para EP recomiendan cerciorarse de que los límites legales no entorpezcan la autonomía necesaria del consejo al cumplir con sus obligaciones. Sin embargo, esta situación puede mejorar con la reciente decisión del gobierno para emitir criterios para la clasificación de las entidades paraestatales de acuerdo con sus objetivos y actividades, entre las que tienen una función institucional y las que llevan a cabo actividades comerciales, con el objetivo de establecer mecanismos diferenciados para su organización, funcionamiento, control y evaluación.

Marco de propiedad del GACM

Marco de propiedad vigente

México tiene un modelo de propiedad descentralizado, lo que significa que no hay un órgano de propiedad central, así como limitada coordinación entre las instituciones gubernamentales. En cambio, un gran número de secretarías u otras instituciones públicas de alto nivel ejercen derechos de propiedad sobre las EP. Por lo que concierne al GACM, las instituciones a cargo de la función de propiedad son:

- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) que, como Secretaría que encabeza el sector es el accionista que representa la participación del gobierno federal en el GACM (99.999%). Jurídicamente está encargada de coordinar los

presupuestos y programas, evaluar los resultados y participar en los órganos reguladores de las entidades que administra.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se concentra en mantener la coherencia dentro de la Administración Pública Federal al emitir disposiciones generales para las secretarías y entidades del sector público en relación con la presupuestación, seguimiento y control. Por regla general, todas las EP mexicanas deben tener presencia de la Secretaría de Hacienda en su consejo (como mínimo un puesto).
- La Presidencia de la República es la institución que brinda apoyo directo al Presidente para el desempeño de sus tareas y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con objeto de aportar elementos para la toma de decisiones sin menoscabo de las facultades de las secretarías y entidades. De conformidad con lo anterior, toda decisión prioritaria relacionada con las EP debe analizarla y convenirla Presidencia con el Presidente y los Secretarios pertinentes. Sus atribuciones incluyen la definición y evaluación de la política del gobierno federal, el nombramiento de los miembros del consejo o los directores generales de las EP, y la determinación de los funcionarios públicos que deben ejercer los derechos corporativos del gobierno federal.
- La Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Nación (ASF) supervisan a todas las EP respecto de las funciones de auditoría y control. La SFP representa a la Presidencia, mientras que la ASF está situada en el Poder Legislativo. La SFP ejerce el control mediante la presencia de un Órgano Interno de Control (OIC) y un Comisario Público que es nombrado y le reporta a la SFP.
- Otros accionistas incluyen a ASA (propietarios de 0.001% del GACM) así como a inversionistas privados mediante acciones rescatables especiales que suscribió el Fideicomiso del Aeropuerto de la Ciudad de México.

El Estado como propietario: fijar objetivos y comunicar expectativas

Las Directrices para EP recomiendan que el Estado, como propietario activo, defina y comunique amplios mandatos y objetivos para empresas que son propiedad en su totalidad del Estado, incluyendo metas financieras, objetivos de estructura de capital y niveles de tolerancia de riesgos; por lo general dan seguimiento a su implementación. En México, los amplios mandatos de las EP derivan de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) que establece las prioridades de la administración para su sexenio, e indirectamente define la función y los objetivos de las EP como ejecutores de la política pública. No existe una política de propiedad como tal porque en México las EP históricamente no se percibieron como entidades diseñadas para desarrollar actividades comerciales. En cambio, su función era realizar actividades estratégicas y prestar servicios públicos y sociales adaptándolos más con el ejercicio directo de facultades ministeriales.

No obstante la falta de una política de propiedad explícita, las EP deben cumplir el PND, las políticas sectoriales y el gasto autorizado, y la asignación de financiamiento (que por lo general establecen la SCT, la SFP y la SHCP). Con base en esto, el GACM formula un Programa Institucional de corto, mediano y largo plazos. Conforme el Artículo 48 de la LFEP, estos programas institucionales constituyen la aceptación de compromisos por lo que respecta a las metas y resultados que habrán de alcanzar las EP: i) Establecen metas y objetivos, los resultados económicos y financieros previstos, así como la base para evaluar las acciones que desarrollan las EP; ii) definen las estrategias y prioridades; iii) pronostican y organizan los recursos para alcanzarlos; y iv) definen los programas para coordinar su trabajo, así como las expectativas relativas a la posible modificación de sus estructuras. Tanto el PND como el Programa Institucional se publican en el *Diario Oficial de la Federación* y en la página web de las secretarías sectoriales pertinentes.

Si bien el Estado —que actúa mediante la SCT— fija objetivos financieros, operativos y no financieros para las EP, podría mejorarse la comunicación. La SCT ha indicado que los objetivos y expectativas se comunican formalmente en las reuniones de consejo (mediante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que preside el mismo), sin embargo, la mayoría de las controversias se resuelven en juntas informales y periódicas con el director general del GACM y, por tanto, no son inmunes a las presiones políticas, aun cuando el marco regulatorio brinda atribuciones de coordinación del sector a la SCT. De hecho, casi todas las decisiones estratégicas y decisiones operativas no las toma el Consejo del GACM como lo requeriría la mejor práctica, sino la SCT y la SHCP. Por lo general esto no concuerda con la recomendación de las Directrices para EP de que el Estado “permita a las EP plena autonomía operativa para lograr sus objetivos definidos y se abstenga de intervenir en la gestión de las EP” (Directrices II.B). Las buenas prácticas requerirían que la entidad que actúe como propietaria se limite a establecer los objetivos y dar seguimiento a su implementación, dejando las operaciones cotidianas al GACM.

Recuadro A A.1. **Función del Consejo en Daa plc**

Daa plc es una empresa comercial de participación estatal que es propietaria y opera dos de los aeropuertos más grandes de Irlanda en Dublín y Cork. El Ministerio de Gasto Público y Reforma tiene la propiedad a 100% y los administra. La actividad principal del Grupo abarca la gestión y operación de los aeropuertos. El Consejo de Daa está integrado por 10 consejeros designados por el Ministro de Transporte, Turismo y Deporte con el consentimiento del Ministro de Gasto Público y Reforma. Cuatro de ellos, aunque los nombra formalmente el accionista, son elegidos como representantes del personal.

Según los estatutos de Daa, el Consejo recibe información periódica, la cual incluye indicadores de desempeño clave para todos los aspectos de la empresa. Los informes y documentos periódicos se les distribuyen a los consejeros en preparación para las juntas

Recuadro A A.1. **Función del Consejo en Daa plc (Cont.)**

de Consejo y de los comités. Estos documentos se complementan con información específica que los consejeros solicitan ocasionalmente. La información y los informes financieros de la gestión se entregan a todos los consejeros, lo que les permite analizar el desempeño de la gestión del Grupo comparándolo con los objetivos convenidos.

A su vez, el Consejo está encargado de la gestión adecuada y del éxito a largo plazo del Grupo. Toma todas las decisiones estratégicas y mantiene un control total y eficaz al tiempo que permite suficiente flexibilidad en la gestión para que haya un manejo eficiente y eficaz dentro de la autoridad delegada apropiada. El Consejo ha reservado un calendario formal de asuntos para su decisión. Estos asuntos incluyen la adopción de planes estratégicos y de negocios, la aprobación de los estados financieros anuales y del presupuesto anual de capital y operativo, las adquisiciones, enajenaciones e inversiones en empresas conjuntas (*joint ventures*), gastos de capital importantes, transacciones de propiedad, política hacendaria y contratos sustanciales.

Otros temas reservados para el Consejo incluyen la supervisión del sistema de gestión de riesgos y control interno y el nombramiento del director general. El Presidente guía al Consejo en la determinación de su estrategia y en el logro de sus objetivos y está encargado de organizar la actividad del Consejo, garantizando su eficacia y fijando su agenda. El Presidente facilita la eficaz contribución de los consejeros, gestiona la comunicación eficaz con el Accionista y se cerciora de que los consejeros reciban información precisa, oportuna y clara.

Fuente: Daa plc (2017).

El Estado como propietario: nombramiento del consejo

Conforme a las Directrices para EP, las responsabilidades primordiales del Estado incluyen “establecer procesos bien estructurados, con base en el mérito y transparentes para el nombramiento del consejo en las EP donde tiene participación mayoritaria o la totalidad de la propiedad, con una intervención activa en la nominación de los consejos de las EP y la contribución a la diversidad de tales consejos” (Directriz II.F). Si bien en las Directrices se reconoce que cuando el Estado es un propietario mayoritario, está en una posición única —y sin duda deberá ejercer sus facultades— para nominar y elegir al consejo sin el consentimiento de los demás accionistas, también se exige que la nominación de los miembros del consejo de las EP sea transparente, tenga una estructura clara y se base en la valoración de diversas habilidades, competencias y experiencias requeridas.

En México, la LFEP establece que los miembros del consejo que representan a la Administración Pública Federal serán designados por el Presidente de la República, por medio de la secretaría, cabeza del sector (SCT en este caso). Por consiguiente, conforme

a la Ley, la SCT tiene la facultad de determinar qué órganos públicos deberán integrar el Consejo de Administración del GACM y los perfiles de los funcionarios públicos y los consejeros independientes que integran el consejo.² Los únicos requisitos obligatorios son que el Consejo esté constituido, en todo momento, por más de 50% de funcionarios públicos y que la SCT (como cabeza del sector) presida el Consejo. Los funcionarios públicos son nombrados directamente por el Poder Ejecutivo (algunos de ellos *ex officio*) mientras que los consejeros independientes (aunque los seleccione el Estado) son elegidos por lo general por medio de la Asamblea General de Accionistas. Aunque deriva de un requisito jurídico, la presencia de lo que podría considerarse “un número excesivo de miembros del consejo de la administración del Estado” pudiera propiciar posibles conflictos de intereses. Esto es particularmente importante para las EP que intervienen en actividades económicas como el GACM, donde la limitación de funcionarios públicos como miembros del Consejo podría aumentar el profesionalismo y ayudar a evitar la excesiva intervención del gobierno en la gestión de las EP.

Más aun, como se mencionó, las Directrices para EP recomiendan nombrar a todos los miembros del consejo mediante un proceso transparente a fin de preservar la independencia del consejo y evitar la interferencia política. En la actualidad no hay criterios o requisitos de aptitudes específicos para seleccionar a los miembros del Consejo del GACM (y sus suplentes) aparte de ser “funcionario público o un individuo de prestigio reconocido o de gran estatura moral con experiencia en las áreas de actividad pertinentes de la empresa” como lo establece el Artículo 34 de la LFEP. Esto demuestra que, a diferencia de lo que indicaría la buena práctica, el proceso de selección no es transparente ni se basa en procedimientos competitivos y con base en el mérito. Debido a la rigidez jurídica a la que se enfrenta el GACM, una posibilidad sería, por ejemplo, establecer una comisión especializada o “consejo público” para supervisar las nominaciones en los consejos de las EP, como lo indican las Directrices para EP. Aun cuando dichas comisiones o consejos públicos pudieran tener solo facultades de recomendación, podrían tener una fuerte influencia en la práctica de incrementar la independencia y profesionalismo de los consejos de las EP.

Con respecto al mandato de los consejos de administración es habitual que los periodos de los consejos sean de dos a tres años, con frecuencia renovables por lo menos una vez, debido al engorroso proceso de reclutar nuevos miembros, así como para garantizar que los miembros del consejo desarrollen ciertos conocimientos técnicos y pericia durante su mandato. El mandato de un solo año como es el caso actual en el GACM para consejeros independientes parece demasiado corto para un servicio significativo, y requiere que el consejo celebre elecciones en forma anual. Además de ampliar los periodos de los consejeros independientes, el Consejo del GACM también se beneficiaría al implementar elecciones escalonadas —es decir, elegir a un tercio de los consejeros independientes cada año, por ejemplo—, para permitir la continuidad del Consejo y evitar la politización (OECD, 2013).

Recuadro A A.2. **Comité de nominaciones en *Aéroports de Paris***

Aéroports de Paris (Groupe ADP) gestiona todos los aeropuertos civiles del área de París. La empresa también desarrolla y opera los aeródromos para aeronaves ligeras. El Estado francés posee 50.6% de participación en la empresa. El Consejo de Administración se compone actualmente de 17 consejeros, uno de los cuales representa al Estado francés y seis representan a los empleados. El resto es nombrado por la Asamblea General Anual de Accionistas.

El comité encargado de los nombramientos o nominaciones

El comité de nombramientos o nominaciones tiene un papel esencial en la configuración del futuro de la empresa, ya que tiene a su cargo la preparación de la futura conformación de los órganos directivos. En consecuencia, cada Consejo deberá nombrar, entre sus miembros, un comité para el nombramiento o nominación de consejeros y directores ejecutivos, que puede o no estar separado del comité de retribuciones.

Este comité está encargado de presentar propuestas al Consejo después de hacer un examen detallado de todos los factores que habrá de tomar en cuenta en sus procesos: equilibrio deseable en los miembros del Consejo con respecto a la composición y cambios en la propiedad de las acciones de la sociedad, equilibrio entre hombres y mujeres en el Consejo, identificación y evaluación de los posibles candidatos, conveniencia de la ampliación de los periodos. En particular, deberá organizar un procedimiento para la nominación de los futuros consejeros independientes y realizar su propio análisis de los posibles candidatos antes de tener algún tipo de acercamiento con estos últimos.

El comité de nombramientos o nominaciones deberá diseñar un plan para sustituir a los directores ejecutivos a fin de poder presentar al Consejo soluciones para las sustituciones, en particular en caso de una vacante imprevisible. Esta es una de las principales tareas del comité, aunque, de ser necesario, el Consejo puede encomendar dicha tarea a un comité *ad hoc*. Es natural que el Presidente sea un miembro del comité para llevar a cabo esta tarea, pero si bien deben tomarse en cuenta sus opiniones, no es conveniente que presidan este comité, puesto que no es independiente.

Fuente: Aéroports de Paris (2014).

El Estado como propietario: establecer evaluaciones del desempeño (seguimiento)

Otra responsabilidad del Estado deberá ser “establecer sistemas de informes que permitan a la entidad propietaria dar seguimiento, auditar y evaluar periódicamente el desempeño de la EP [...]” (Directrices, II.4). Los sistemas de informes deberán dar a la entidad propietaria un panorama real del desempeño o de la situación financiera de la EP lo

cual, a su vez, deberá ayudarle a tomar decisiones informadas sobre asuntos corporativos clave. En México, el seguimiento eficaz del desempeño de las EP se hace mediante varios mecanismos:

- *Por medio de la presencia de representantes del Estado dentro de los consejos de las EP:* en el caso del GACM, la SCT da seguimiento al cumplimiento de los objetivos establecidos en el PND y los programas sectoriales e institucionales, por medio de su participación en el Consejo de Administración de la empresa. Por otra parte, la SHCP efectúa evaluaciones económicas trimestrales de los ingresos y gastos, de acuerdo con los calendarios presupuestales autorizados por el GACM (Artículo 110 de la LFPRH) y evalúa el grado de cumplimiento con los objetivos y metas basados en indicadores estratégicos para verificar la aplicación de los recursos federales.
- *Por medio del sistema de auditoría y control del Estado:* la SFP, mediante el Comisario Público y su suplente, evalúa el desempeño y funcionamiento generales del GACM, dando seguimiento a la aplicación de las disposiciones jurídicas, regulatorias y administrativas, así como la promoción y supervisión del establecimiento de indicadores de gestión básicos (operativos, productivos, financieros y de impacto social). El Comisario Público también emite una opinión sobre el desempeño general de la empresa, con base en el informe de autoevaluación que elabora la gestión del GACM cada semestre y cada año.³ Además, el Órgano Interno de Control del GACM y la ASF examinan y evalúan los sistemas de control, los mecanismos y procedimientos existentes, realizan análisis y auditorías, y dan seguimiento a la gestión y aplicación de los recursos públicos.

Sin embargo, no hay una función de auditoría interna independiente como se expresó en los previos informes de avances de la OCDE, lo cual podría obstaculizar la capacidad del Consejo para evaluar las operaciones y el desempeño de la empresa. Más aun, podría también ser adecuado que la SCT dé seguimiento al desempeño del GACM con la creación de un análisis comparativo sistemático con otras entidades similares del sector público o privado —en los ámbitos interno y externo— ya que la empresa no hace frente técnicamente a la competencia de otros aeropuertos.

Funcionamiento del Consejo de Administración del GACM

Composición del Consejo

El Consejo del GACM está integrado por 12 consejeros y lo complementan cinco consejeros suplentes. Lo preside el Secretario de Comunicaciones y Transportes, quien tendrá el voto de calidad en caso de empate. La mayoría de los miembros del Consejo representan al gobierno federal y, por tanto, son funcionarios públicos de la Administración Pública Federal. En gran parte son representantes de unidades específicas de la SCT (por ejemplo, asuntos jurídicos) y otras Secretarías (Secretaría de Gobernación, Secretaría de Turismo, Secretaría de Economía, entre otras). El Consejo también incluye a cuatro consejeros independientes y pronto incluirá dos consejeros que representan a inversionistas cuyas acciones tienen derechos especiales. De acuerdo con la SHCP, el hecho de que haya tres tipos de consejeros ayuda a salvaguardar la autonomía del Consejo.

De acuerdo con el Artículo 11 de los estatutos del GACM, el Consejo de Administración incluirá un mínimo de siete y un máximo de 17 miembros, incluido 25% de miembros independientes del Consejo. No hay una definición establecida de “independencia”, pero los estatutos del GACM indican varias situaciones en que un individuo no puede ser designado o ejercer como consejero independiente, como son:

- Los consejeros o empleados pertinentes de la empresa, o personas físicas que hayan ocupado el puesto de auditor externo de la empresa, o personas morales que integren el grupo corporativo, así como sus respectivos comisarios. Estas limitaciones se aplicarán solo a las personas físicas que hubiesen ocupado estos puestos en los 12 meses inmediatos anteriores a la fecha de la designación.
- Las personas físicas que tengan influencia significativa en la empresa o alguna de las personas morales que integran el grupo corporativo o el consorcio al que pertenece la empresa.
- Los servidores públicos de la administración pública federal, estatal y/o municipal, los diputados y senadores del Congreso, y los accionistas que son parte del grupo que controla la empresa.
- Los clientes, prestadores de servicios, proveedores, deudores, acreedores, asociados, consejeros o empleados de una empresa que es cliente, prestador de servicios, proveedor, acreedores o deudores de la empresa.
- Quienes tienen parentesco por consanguinidad, por afinidad o relación civil hasta el cuarto grado, así como el cónyuge de alguna de las personas físicas mencionadas en los puntos anteriores.

Conforme a las recomendaciones de la OCDE, en diciembre de 2016 se integraron tres consejeros independientes en el Consejo del GACM, y un cuarto ingresó en diciembre

de 2017.⁴ Todos ellos tienen una trayectoria profesional importante en la iniciativa privada, con pericia en gestión de proyectos, finanzas públicas, infraestructura, transporte y administración pública. La gestión del GACM ha expresado una retroalimentación positiva en relación con la función de estos consejeros independientes para enriquecer las deliberaciones en las juntas de Consejo y ofrecer perspectivas más equilibradas sobre temas clave. Antes de su incorporación, todos los miembros del Consejo del GACM eran funcionarios públicos, por tanto, las juntas de consejo tenían un carácter más informativo.

De acuerdo con las Directrices para EP “la composición de los consejos de las EP deberá permitir la aplicación de un criterio objetivo e independiente. Todos los miembros del consejo, incluyendo a todo funcionario público, deberán ser nominados con base en las aptitudes y tener responsabilidades jurídicas equivalentes (Directrices VII.C). Como se mencionó anteriormente, el proceso de nombramiento y los criterios de nominación no conducen a un consejo completamente especializado y profesional; los nombramientos de los miembros del consejo deberán basarse en el mérito y habrá que poner más atención en la diversidad del consejo (es decir, en materia de edad, género, trayectoria profesional y académica, etc.) para permitir la aplicación de un criterio objetivo e independiente del consejo. Esto no implica que los funcionarios públicos no deban formar parte de los consejos, pero su nominación deberá basarse en las aptitudes y la experiencia profesional.

Los funcionarios públicos pueden recibir instrucciones de sus superiores sobre todos los asuntos que son de su competencia. Sin embargo, los miembros de los consejos están obligados a proteger el interés de la empresa y la ley exige que se excusen de asistir a una junta de consejo cuando haya un conflicto de intereses. Otras obligaciones pueden derivarse del Protocolo Interno del GACM que se estableció en fecha reciente para gestionar los conflictos de intereses. Por último, y de acuerdo con las Directrices de la OCDE, el director general es diferente del Presidente del consejo. Sin embargo, ambos rinden cuentas directamente a la SCT/ al Estado.

Recuadro A A.3. **Composición e independencia del Consejo en Avinor AS**

Avinor AS es una empresa pública noruega que opera la mayoría de los aeropuertos civiles de ese país. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones noruego es propietario de 100%.

El Consejo está compuesto de seis miembros elegidos por los accionistas y cuatro representantes elegidos por los empleados. La proporción de mujeres entre los miembros del Consejo es de 50%.

El Presidente del Consejo es elegido por la Asamblea General. Todos los miembros del Consejo son elegidos para un periodo de dos años.

Recuadro A A.3. Composición e independencia del Consejo en Avinor AS (Cont.)

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones no tiene sus propios miembros del Consejo, pero de acuerdo con los principios de buen gobierno corporativo del Estado noruego, se prevé que todos los miembros del Consejo traten de salvaguardar los intereses comunes de la empresa y de los accionistas. Los empleados ejecutivos no son miembros del Consejo de Administración del Grupo, y no tienen acciones en la empresa.

Fuente: The Avinor Group (s.f.).

Función del Consejo

Las Directrices para EP recomiendan que a los consejos de las EP se les asigne “un mandato claro y una responsabilidad fundamental para el desempeño de la empresa. La función de los consejos de las EP deberá tener una definición clara en la legislación, de preferencia conforme al derecho societario. El consejo deberá ser el responsable total ante los propietarios y actuar atendiendo el bien superior de la empresa, y dar un trato equitativo a todos los accionistas” (Directriz VII.A)

De acuerdo con el Artículo 58 de la LFEP, el Consejo de Administración del GACM tiene las siguientes obligaciones no delegables: i) establecer, de conformidad con las políticas sectoriales, políticas generales y prioridades estratégicas relativas a producción, productividad, mercadotecnia, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y gestión general; ii) aprobar los programas y presupuestos generales de la empresa así como sus modificaciones en relación con la legislación aplicable [...]; iii) fijar y ajustar los precios de bienes y servicios producidos o proporcionados por la empresa con excepción de los determinados mediante acuerdo con el Ejecutivo Federal; iv) aprobar préstamos para el financiamiento de la empresa con créditos internos y externos; v) aprobar y autorizar la publicación de los estados financieros anuales revisados por auditores externos, conforme a la opinión del Comisario Público; vi) aprobar la estructura orgánica y la regulación interna de la entidad; vii) autorizar la creación comités de apoyo, y viii) designar y destituir, a propuesta del director general, a los empleados de alta dirección, entre otros aspectos.

Además, de acuerdo con los estatutos de la empresa, el Consejo del GACM tiene las siguientes facultades: i) dar seguimiento a la gestión y conducción de la empresa y entidades vinculadas, así como el desempeño de sus consejeros, ii) revisar las operaciones que se van a implementar, iii) mantenerse al tanto de los principales riesgos de la empresa, iv) aprobar las políticas de información y comunicación con los accionistas y los consejeros pertinentes, v) evaluar los proyectos nuevos, y vi) otorgar a los comités y subcomités las facultades necesarias para el cumplimiento de sus tareas.

En resumen, los consejos de las EP deberán poder ejercer de manera eficaz sus funciones de fijar la estrategia y supervisar la gestión, con base en los mandatos y objetivos establecidos por el gobierno (Directriz VII.B). El empoderamiento de los consejos de las EP ocupa un lugar prominente en las Directrices de la OCDE, ya que permite al consejo el ejercicio eficaz del criterio objetivo e independiente al tomar decisiones estratégicas. En ese sentido, las directrices plantean que, para llevar a cabo su función, los consejos de las EP deberán formular o aprobar, dar seguimiento y analizar de forma activa la estrategia corporativa. Sin embargo, como se mencionó antes, la mayoría de las decisiones estratégicas y de las decisiones operativas no se toman dentro del Consejo del GACM, sino más bien en la SCT y la SHCP. De hecho, a pesar de los avances positivos logrados en el Consejo, sus miembros – incluyendo los consejeros independientes – todavía perciben que no tienen una función clave para determinar los temas fundamentales de la empresa. Los miembros del Consejo y los directivos también han destacado la falta de autonomía en la gestión, y han identificado algún tipo de resistencia del Estado a conceder más autonomía a la empresa.

Este aspecto, aunado al hecho de que en la práctica el director general del GACM reporta a la SCT y no al Consejo, ilustra la falta de una separación clara entre las atribuciones de la SCT y el GACM, y con el tiempo debilita la naturaleza corporativa del GACM. En diversos Informes de Avances de la OCDE se hizo hincapié en la necesidad de “incrementar el grado de separación vertical de las facultades en la relación del GACM con la SCT”, pero esto sigue siendo un problema porque, de acuerdo con especialistas en temas legales, un mayor grado de separación vertical requeriría reformas legislativas, entre otras, a la LOAPF, la LFEP y su Reglamento, y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y sus Reglamentos. En ciertos escenarios (por ejemplo, la transformación del GACM en una Empresa Productiva del Estado, similar a PEMEX o la CFE) podría ser necesaria incluso una reforma constitucional” (OECD, 2018).

Esta carencia de una clara separación de atribuciones puede atribuirse a la falta de una política de propiedad por parte del Estado. Como lo mencionan las Directrices para EP, una política de propiedad clara y coherente es la herramienta fundamental para una propiedad activa e informada por parte del Estado, junto con la creación de mandatos y objetivos amplios para las EP. Esto no implica que el gobierno no deberá actuar como propietario activo, sino más bien que para dar indicaciones a la EP o a su consejo la autoridad de la entidad propietaria deberá limitarse a temas estratégicos y objetivos de política pública. Como tal, el Estado no deberá intervenir en la toma de decisiones operativa y deberá divulgarse públicamente y especificar en qué áreas y tipos de decisiones la entidad propietaria es competente para dar instrucciones. Por ende, al no haber reformas jurídicas y constitucionales, el GACM podría beneficiarse de separar claramente las atribuciones de la SCT y el GACM, al atribuir toda la toma de decisiones operativas a la empresa y dejar las políticas sectoriales a otras entidades gubernamentales.

Otra función clave del consejo es el nombramiento y despido del director general. Las buenas prácticas requieren al menos celebrar consultas con el consejo y, para los

nombramientos del director general, seguir criterios profesionales transparentes. En México, la mayoría de los consejos de las EP no tiene la facultad para nombrar y destituir a los directores generales. En cambio, por lo común el Poder Ejecutivo los nombra y los destituye, salvo en el caso de PEMEX y la CFE donde al director general pueden destituirlo ya sea el consejo o el Presidente del país. En el caso del GACM, el Ejecutivo hace los nombramientos, pero los somete al Consejo para su aprobación.

Si bien las responsabilidades del consejo están bien formuladas, no hay normas generales para las obligaciones fiduciarias de los diferentes miembros de los consejos de las EP. Los funcionarios públicos que integran el consejo están sujetos a los deberes administrativos que les atribuye la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y, por tanto, no están directamente sujetos a la responsabilidad civil. Desde 2017, la LGRA establece las responsabilidades administrativas para los funcionarios públicos cuando cometen infracciones administrativas graves, e incluye la obligación para los funcionarios públicos de dar a conocer tres declaraciones: conflictos de intereses, impuestos y patrimonial.

Por otra parte, los consejeros independientes están sujetos a disposiciones generales aplicables al sector privado (deber de diligencia y lealtad). De acuerdo con las Directrices de la OCDE, no deberá haber diferencia entre las responsabilidades de los diferentes miembros del consejo. Por ello, el hecho de que los miembros del consejo no estén sujetos a un régimen armonizado de responsabilidad legal indica posibles problemas al imputar la responsabilidad por mala conducta corporativa.

Por lo demás, las Directrices recomiendan brindar formación y capacitación a los consejos de las EP para informarles sus responsabilidades y obligaciones. Hoy día, no hay programas de capacitación obligatorios o voluntarios en el GACM. El plan presentado por Deloitte para reformar el gobierno corporativo sugiere brindar apoyo de formación a los miembros del consejo para informarles sus funciones y responsabilidades; sin embargo, no se ha implementado esta propuesta.

Recuadro A A.4. **Política de propiedad de Noruega**

El gobierno noruego publicó un documento que expresa su política de propiedad con objeto de comunicar a las empresas cuáles son las expectativas primordiales en el ámbito estratégico, y ofrecer información actualizada sobre el alcance, los objetivos y el marco para la propiedad estatal. Más en concreto, proporciona información sobre i) los objetivos del gobierno para la propiedad estatal, ii) los requisitos de las empresas en cuanto a la tasa de retorno o rentabilidad, dividendos, informes, etc., iii) las expectativas del Estado para las empresas, iv) la política del gobierno sobre la remuneración del personal directivo, v) la división de las funciones en la administración del Estado, vi) el marco para la administración del Estado en su propiedad, y vii) la relación entre el consejo de administración, los directivos y los accionistas.

Recuadro A A.4. Política de propiedad de Noruega (Cont.)

El documento también clasifica las EP en cuatro grupos con diferentes objetivos para la propiedad estatal: i) empresas con objetivos comerciales, ii) empresas con objetivos comerciales y anclaje nacional de las funciones de su oficina central, iii) empresas con objetivos comerciales y de otro tipo definidos específicamente, y iv) empresas con objetivos de políticas sectoriales.

En el marco de los objetivos para la propiedad de empresas individuales ocupa un lugar Avinor AS, la empresa pública encargada de operar la mayoría de los aeropuertos civiles de Noruega, cuya argumentación para la propiedad estatal es la siguiente:

“El objetivo de que Avinor AS sea propiedad del Estado es garantizar que el público pueda gozar de servicios de viajes aéreos seguros y favorables al ambiente en todas partes del país. Esto deberá lograrse mediante el mayor desarrollo de los servicios existentes y el desarrollo de nuevos servicios que sustentan la operación de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea. La empresa cumplirá con sus obligaciones reglamentarias de manera correcta y rentable. Con el tiempo, la empresa también generará la creación de buen valor para el Estado. El gobierno desea seguir con la propiedad estatal en Avinor AS, entre otras cosas, a fin de mantener el control de la infraestructura estratégicamente importante y para garantizar que los recursos sean compartidos de manera eficiente y robusta entre los aeropuertos cuyo potencial de ingresos es dispar”.

Fuente: Norwegian Ministry of Trade and Industry (2008).

Comité(s) del Consejo y otros apoyos

También se considera buena práctica que los consejos de las EP instalen comités especializados, integrados por miembros independientes calificados que apoyen al consejo completo en el desempeño de sus funciones, en particular con respecto a la auditoría, gestión de riesgos y remuneraciones. De hecho, las Directrices de la OCDE plantean que el establecimiento de comités del consejo puede ser determinante para fomentar la eficiencia de los consejos de las EP y también puede ser “eficaz para modificar la cultura de los consejos y reforzar su independencia y legitimidad en áreas donde haya un posible conflicto de intereses, como lo relativo a los problemas de adquisiciones, transacciones con partes relacionadas (TPR) y remuneraciones” (Directrices VII.H).

Hay unos cuantos comités técnicos y especializados en el GACM, pero no son comités del Consejo ya que no le reportan al mismo, y en gran parte el personal lo proporciona la gestión corporativa. Principalmente se establecieron conforme a ciertas leyes aplicables a todas las EP en México. Como resultado, el GACM ha instalado varios comités, incluyendo los que se mencionan en el Cuadro A.1, a continuación:

Cuadro A A.1. **Comités del GACM**

Comité	Actividades	Creados conforme a	Integrado por
Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	Decide el procedimiento a seguir para las adquisiciones públicas (y otorga derogaciones para abrir los procesos de adquisiciones públicas, de conformidad con las excepciones estipuladas por el Artículo 41 de la LAASSP) Este comité tiene el apoyo de los subcomités para analizar las ofertas públicas de adquisición	La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)	Las direcciones corporativas y la dirección jurídica de GACM y el OIC
Comité de Riesgos	Da recomendaciones sobre las medidas de gestión de riesgos, incluida la corrupción y da seguimiento al cumplimiento de las políticas de gestión de riesgos	Las normas de operación del GACM	Los miembros de la gestión del GACM (que representan a diferentes direcciones) y un representante de Parsons, el Gerente del Proyecto
Comité de Obras Públicas	Revisa el presupuesto y los programas de construcción	La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM)	La gestión del GACM y la dirección jurídica, y el OIC
Comité de Transparencia	Supervisa y coordina las acciones y procedimientos para la gestión eficiente de las solicitudes de información; instruye a las áreas competentes para que generen información o den una explicación cuando no lo hagan	La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP)	Unidad de transparencia del GACM, el OIC, un representante del departamento de archivo e invitados permanentes (los que el Comité considere pertinentes)
Comité Directivo	Sesiona todas las semanas para revisar los avances financieros y físicos del proyecto, así como la situación de los procesos de adquisiciones	Las normas internas del GACM	La gestión del GACM y personal del Gerente del Proyecto (Parsons)
Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI)	Promueve la integridad, la ética y la prevención de conflictos de intereses en la empresa; crea y divulga material de apoyo tal como protocolos, cuestionarios etc.	Las Directrices Generales para el establecimiento de acciones permanentes que garanticen la integridad y el comportamiento ético de los funcionarios públicos en el desempeño de sus puestos o comisiones de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Seis miembros temporales que representan cada nivel jerárquico del GACM • Cuatro asesores que representan a los empleados externos • Tres asesores que representan los Departamentos Jurídico y de Recursos Humanos del GACM, y el OIC
Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI)	Contribuye al logro de las metas y objetivos institucionales, así como al análisis y seguimiento de la administración de riesgos. También promueve el establecimiento del sistema interno de control	La SFP	El director general del GACM; representante del OIC en el GACM, y otros ocho miembros que incluyen los cuatro miembros independientes del Consejo de Administración

Fuente: Respuestas a cuestionarios planteados por la SHCP.

La existencia de dichos comités es valiosa como herramienta de gestión —y en teoría dan a los propietarios estatales la garantía de que ciertas tareas esenciales reciben suficiente atención— pero esto no debería restar importancia a los comités especializados del consejo. Estos deberán reportarle directamente al consejo, contribuyendo así a su eficiencia al garantizar que los temas de carácter más “técnico” son tratados primero por los miembros del consejo con la pericia requerida y, según sea el caso, independencia.

Evaluación de los consejos

Las Directrices de la OCDE recomiendan a los consejos de las EP que hagan una evaluación anual bien estructurada para valorar su desempeño y eficiencia, y al mismo tiempo incrementar el profesionalismo de dichos consejos de las EP. Las evaluaciones de los consejos son fundamentales para identificar las competencias y los perfiles necesarios de los miembros de los consejos, además de resaltar las responsabilidades del consejo y los deberes de sus miembros.

En la actualidad no hay un mecanismo jurídico o político para evaluar el Consejo de Administración del GACM. En general, no existen evaluaciones que vayan de lo general a lo individual sobre la eficiencia de los consejos en las EP mexicanas, porque no hay entidades propietarias que realicen dichas evaluaciones. Solo PEMEX y la CFE conducen evaluaciones anuales del consejo. Las efectúa el Comisario al que la Cámara de Diputados designa a partir de una lista de tres candidatos presentada por el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas. La evaluación consiste en una valoración del desempeño tanto de la empresa como del consejo (OECD, 2015c).

El plan de reforma propuesto por Deloitte para el GACM sugirió formular cuestionarios de evaluación para cada órgano rector y sus miembros, con objeto de evaluar el desempeño individual y colectivo. Sin embargo, este cuestionario no ha sido implementado hasta la fecha.

Recuadro A A.5. Evaluación del Consejo de Administración en *Aéroports de Paris*

Los estatutos de ADP establecen lo siguiente:

El Consejo de Administración deberá evaluar su capacidad para satisfacer las expectativas de los accionistas que le han confiado la autoridad para dirigir la sociedad, revisando periódicamente su membresía, organización y operación (y una revisión de los comités del Consejo).

Por consiguiente, cada Consejo deberá plantearse el equilibrio conveniente en su membresía y la de los comités creados con sus miembros, aparte de analizar periódicamente la adecuación de su organización y operación para el desempeño de sus tareas.

La evaluación deberá tener tres objetivos:

- evaluar la forma en que opera el Consejo;
- verificar que los asuntos importantes se preparen y analicen debidamente, y
- medir la aportación real mediante la competencia e intervención de cada consejero en los análisis.

La evaluación deberá hacerse de la siguiente manera:

- una vez al año, el Consejo dedicará uno de los puntos del orden del día a un debate relativo a su operación;
- habrá una evaluación formal cuando menos una vez cada tres años [...], y
- los accionistas recibirán cada año en el informe anual sobre las evaluaciones realizadas y, si procede, de las medidas adoptadas como resultado.

Se recomienda que los directores no ejecutivos se reúnan periódicamente sin los directores ejecutivos o “internos”. Las normas de funcionamiento internas del Consejo de Administración deben estipular dicha junta una vez al año, momento en el cual se hará la evaluación del desempeño respectivo del Presidente, el Director General y el Subdirector General, y los participantes reflexionarán sobre el futuro de la gestión ejecutiva de la empresa.

Fuente: Aéroports de Paris (2014).

Cuadro A A.2. Configuración del Consejo en empresas aeroportuarias seleccionadas

Pais	Nombre de la empresa	Forma y propiedad corporativa ⁵	Accionista principal	Número de miembros del consejo	Miembros independientes del consejo	Comité de auditoría independiente	Comités de nominaciones/nombramientos	Evaluación del Consejo	Separación de director general/presidente
México	GACM	Participación completa del Estado – corporativa	99.999% del Estado mexicano (Secretaría de Comunicaciones y Transportes)	12	4	No	No	No	Sí
Francia	Aéroports de Paris	Participación mayoritaria del Estado – corporativa	50.63% del Estado francés	17	7	Comité de Auditoría y Riesgos	Comité de Remuneraciones, Nombramientos y Gobierno	Sí, una vez al año y cada tres años por parte de un tercero	No
Países Bajos	Schiphol Group	Participación mayoritaria del Estado - corporativa	70% del gobierno de los Países Bajos (mediante el Ministerio de Finanzas)	8*	7	Sí	Comité de Selección y Nombramientos	Sí, anualmente	Sí
Malasia	Malaysia Airports Holdings Berhad	Propiedad parcial del Estado – corporativa	33.2% Malaysian Sovereign Wealth fund	13	5	Sí	Comité de Nominaciones y Remuneraciones	Sí, una vez cada tres años	Sí
España	AENA	Participación mayoritaria del Estado – corporativa	51% ENAIRE (gestión de navegación aérea de participación estatal)	15	6	Sí	Comité de Nombramientos y Remuneraciones	Sí, en forma anual	No
Irlanda	Daa plc	Participación completa del Estado – corporativa	100% gobierno de Irlanda	10	5	Comité de auditoría y riesgos	Comité de nominaciones y remuneraciones	Sí	Sí
Islandia	Isavia Ltd.	Participación completa del Estado – corporativa	100% Estado de Islandia	5	5	No	No	Sí	Sí
Noruega	Avinor	Participación completa del Estado – corporativa	100% Departamento de Transporte de Noruega	8	S.I.	Sí	No	S.I.	Sí
Tailandia	Airports of Thailand PCL	Participación mayoritaria del Estado – corporativa	70% Ministerio de Finanzas tailandés	15	11	Sí	Sí	Sí, al menos una vez al año	Sí
Hong Kong	Airport Authority Hong Kong	Sociedad de derecho público	100% gobierno de Hong Kong	17	12	Sí	Comité de Recursos Humanos y Remuneraciones	S.I.	Sí

Nota: *El Schiphol Group tiene un consejo dual i) un consejo administrativo y ii) un consejo de supervisión. En este cuadro hay información solo para el consejo de supervisión.

S.I.: sin información.

Fuente: Aéroports de Paris (2014); Malaysia Airports Holdings Berhad (2017); 4-traders.com (s.f.); Daa plc (2017); Isavia (s.f.); The Avinor Group (s.f.); Airports of Thailand Public Company Limited (s.f.); Airport Authority Hong Kong (s.f.).

Divulgación y control

Requisitos para la divulgación

De acuerdo con las Directrices para EP, “las EP deberán observar elevados criterios de transparencia y estar sujetas a los mismos estándares de alto nivel de contabilidad, divulgación, cumplimiento y auditoría como empresas que cotizan en bolsa” (Directriz VI). La transparencia relativa al desempeño financiero y no financiero es clave para fortalecer la rendición de cuentas de los consejos y la gestión de las EP y para permitir al Estado actuar como propietario informado. Las grandes empresas comerciales como el GACM deberán, en particular, implementar estrictos criterios de transparencia, así como de auditoría y divulgación.

En México, hay varias disposiciones que requieren que las entidades de la Administración Pública Federal informen trimestralmente de los avances del cumplimiento con los compromisos e indicadores de desempeño, así como el ejercicio de su comportamiento presupuestal y financiero. Además de estos informes, las EP mexicanas deben presentar información que se incluirá en tres informes nacionales:

- Informe de Labores dirigido a la SHCP para su consolidación en el Informe Anual de gobierno que el Presidente de la República presentará al Congreso.
- Informe de Gestión Financiera en el cual las secretarías dan parte a la SHCP sobre el uso de los recursos fiscales para su posterior revisión por la ASF y la aprobación del Congreso.
- Informe de Resultados en el cual las secretarías y entidades dan parte de sus avances a Presidencia, relacionándolos con las disposiciones del PND.

Este sistema de informes se hace bajo los auspicios del director general de cada entidad y con la aprobación de su consejo de administración, previa opinión o participación de sus órganos internos de control. Adicionalmente, la información gubernamental está reglamentada por las normas sobre información pública y transparencia y publicada en los portales de Internet pertinentes. Esto se hace de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP). La LFTAIP también exige que todas las entidades públicas, incluidas las EP, publiquen cierta información sobre sus operaciones en sus sitios web tal como sueldos, contratos firmados, directorio de funcionarios, programas y auditorías. Además de esto, el GACM firmó un acuerdo de cooperación general con el INAI en abril de 2017 para establecer acciones de colaboración en el área de la transparencia, el acceso a la información pública y la privacidad de la información (Nuevo Aeropuerto Internacional de México, s.f.).

El GACM publica información en su sitio web, incluyendo el título de concesión, los estatutos y el Acta Constitutiva de la empresa, todos los cuales ofrecen información sobre los objetivos de la empresa. La empresa también publica información financiera

(estados financieros consolidados y no consolidados de 2016/2017) así como la opinión correspondiente del Comisario. Revela por completo todos los contratos de construcción y servicios que se firmaron y la documentación legal comprendida en el financiamiento (World Economic Forum, 2017). Las estructuras de propiedad y de votación de la empresa también son transparentes, aunque la reciente introducción de los accionistas privados (que son poseedores de acciones especiales) está todavía en proceso de implementación.

Además, el GACM publica la información de sus actividades de contratación pública siguiendo el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA) en el sitio de datos abiertos del Gobierno de México (*datos.gob.mx*). Hasta octubre de 2018, el GACM había publicado 461 contratos por un monto de 153 769 millones de pesos. De hecho, el GACM es la institución líder en la administración pública de México con respecto a la implementación del EDCA en sus actividades de contratación.

Sin embargo, la empresa no informa del proceso de selección de los miembros del consejo, los factores de riesgos previsible sustanciales y las transacciones importantes con el Estado y otras entidades vinculadas, con excepción de los contratos adjudicados a otras instituciones públicas. En México, a las EP no se les exige informar sobre las transacciones con las partes vinculadas, sin embargo, tanto la LFTAIP como los reglamentos relativos a las inspecciones y el control interno exigen que las entidades hagan públicos los contratos con los proveedores, ya sea con las partes vinculadas o no. Además, las buenas prácticas requerirían que el GACM divulgue la información sobre sus subsidiarias. No obstante, en México no hay una categoría especial para las subsidiarias (salvo en el caso de las Empresas Productivas del Estado), por ende, al tener una personalidad jurídica diferente, tienen que presentar sus propios informes por separado.

Normas para los informes financieros

Todas las EP, y en particular las de gran tamaño como el GACM, deberán divulgar la información sustancial financiera y no financiera sobre la empresa, de acuerdo con los estándares de alto nivel para la divulgación corporativa internacionalmente reconocidos (Directriz VI.A). En México, no existe la obligación de apegarse a las normas contables internacionales para las EP, a excepción de PEMEX y la CFE, y tampoco obligación para que las EP estén sujetas a auditorías externas independientes (OECD, 2014). Sin embargo, este no parece ser el caso del GACM, ya que la empresa ha indicado que sus estados financieros son objeto de auditorías externas realizadas por despachos de contadores aprobados y presentados anualmente al Consejo para su aprobación. El Artículo 59, sección VI de la LFEP establece que el Consejo de Administración debe aprobar los estados financieros auditados por los auditores externos que designe la SFP.

De acuerdo con los Lineamientos para la designación, control y evaluación del desempeño de las firmas de auditores externos, las auditorías externas deben ser hechas de acuerdo con las Normas y Procedimientos de Auditoría y las Normas para Atestiguar emitidas por la Comisión

de Normas y Procedimientos de Auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. así como los reglamentos técnicos emitidos por la Dirección General de Auditoría Externa de la SFP, todos los cuales buscan aplicar las normas internacionales.

Controles internos

En la actualidad, hay dos entidades principales que participan en el control y supervisión del GACM:

- *La SFP, por medio del Órgano Interno de Control (OIC) y el Comisario Público:* el OIC se encarga de dar seguimiento a los programas y presupuestos autorizados, así como de revisar el sistema interno de control y la gestión de la información financiera. Puede i) recibir quejas por las acciones que constituyen infracciones administrativas cometidas por funcionarios públicos, investigarlas y aplicar sanciones, ii) verificar e investigar los *affidávits* y las declaraciones de impuestos de los funcionarios públicos, y iii) hacer revisiones y auditorías, entre otros aspectos. Por otra parte, el Comisario Público es un funcionario público designado por la SFP para dar seguimiento, controlar y evaluar al GACM. Puede i) dar seguimiento a la aplicación de las disposiciones jurídicas, regulatorias y administrativas, ii) participar en el órgano rector del GACM, como representante de la SFP, iii) informar de las evaluaciones de los riesgos de corrupción y de los niveles de transparencia, y iv) emitir una opinión sobre el desempeño general del GACM, con base en las autoevaluaciones.
- *La ASF:* la ASF es la institución superior de auditoría de México. Está encargada de dar seguimiento a los recursos utilizados por todas las entidades públicas federales y auditar su desempeño. Posee autonomía técnica y administrativa y puede i) realizar auditorías e investigaciones y ii) verificar las obras, bienes y servicios adquiridos por las entidades auditadas, entre otros aspectos. Además, la ASF firmó recientemente un convenio con el GACM para ofrecer recomendaciones y respaldo a la empresa en forma permanente. Este convenio está ahora en revisión y si bien los resultados e implicaciones para la ASF todavía no están claros, no impide a la ASF llevar adelante sus obligaciones legales.

Ni la SFP ni la ASF le reportan al consejo del GACM. La ASF le reporta al Congreso, mientras que los OIC y el Comisario Público le reportan a la SFP y a los propietarios de la empresa. Hoy día el GACM no cuenta con comités de auditoría del consejo o su equivalente. Sin embargo, existe un Comité de Riesgos así como un Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI). El Comité de Riesgos está encargado de i) tomar nota y recomendar medidas en relación con los riesgos críticos, urgentes y/ o de corrupción, y ii) dar seguimiento al cumplimiento de las políticas de gestión de riesgos, así como de las medidas de mitigación correspondientes y garantizar la comunicación adecuada entre las diversas áreas responsables del GACM, entre otros aspectos.

Por otra parte, el COCODI se estableció como requisito de la SFP para todas las entidades públicas. Lo preside el director general del GACM y lo integran consejeros independientes, los titulares de los departamentos corporativos del GACM y los funcionarios públicos que intervienen en asuntos internos de control. Este comité tiene como objetivos principales i) contribuir al logro de las metas y objetivos institucionales con énfasis en los resultados y la mejora de los programas presupuestarios; ii) contribuir a la administración de los riesgos institucionales; iii) analizar las variaciones (especialmente las negativas) en los resultados operativos, financieros, presupuestarios y administrativos y, cuando proceda, proponer acuerdos con medidas correctivas para solucionarlas; iv) identificar y analizar los riesgos y las acciones preventivas en la ejecución de los programas, presupuestos y procesos institucionales.

Ninguno de estos comités, ni siquiera el control de la SFP y la ASF, representan un sustituto adecuado para la presencia de un mecanismo interno de control independiente que le reporte directamente al consejo del GACM, como ya se resaltó en los previos estudios de la OCDE hechos al NAIM. En México, solo PEMEX, la CFE y los bancos de desarrollo con participación estatal tienen funciones internas de control que le reportan a sus respectivos consejos de administración (OECD, 2016). En el caso del GACM, la idea de implementar un mecanismo interno de control por separado que le reporte directamente al Consejo se analizó, pero el Estado la desechó bajo el argumento de que implicaría una duplicidad de funciones. Sin embargo, como lo recomiendan las Directrices de la OCDE, para las EP grandes es necesario complementar otros mecanismos internos de control como los ejercidos por la SFP y la ASF, adoptando un eficiente sistema interno de control que permite hacer evaluaciones independientes y objetivas para ayudar a las EP a mejorar la gestión de riesgos, el control y el gobierno, así como garantizar una supervisión adecuada por parte de la alta dirección. A falta de ello, el Consejo no podrá ejercer por completo la función de supervisión que le asignen. Un control interno independiente es vital para propiciar un clima de confianza entre el consejo y la dirección ejecutiva, ya que permite al consejo tener la garantía de que cualquier información de prácticas irregulares le será comunicada en forma directa y confidencial (a diferencia de la SFP).

Por otro lado, y en consonancia con las recomendaciones de la OCDE, el GACM ha implementado una serie de mecanismos para impedir fraudes y corrupción entre los cuales, un Sistema de Control Interno Institucional (SCII) —que exige la SFP— como instrumento para minimizar los riesgos, reducir la probabilidad de que haya actos de corrupción y fraudes, e integrar la tecnología de información a los procesos del GACM. El SCII de la SFP integra varios componentes, incluido el establecimiento del COCODI (OECD, 2017). El SCII es objeto de una evaluación anual que realizan los funcionarios públicos del GACM, con base en el Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI). El cumplimiento con las acciones del PTCI tiene un seguimiento periódico, mediante el Informe Trimestral sobre los Avances, para enterar a la SCT, el OIC y el COCODI.

El Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses (CEPCI) se estableció en julio de 2015 para dar orientación y asesorar en materia de problemas éticos y dilemas de

forma constante. Sus acciones más importantes han sido i) reformar el Código de Conducta del GACM (según las recomendaciones de la OCDE) incluidas, entre otras, aplicar medidas de protección para víctimas e identificar las sanciones aplicables a infracciones administrativas no graves, ii) modificar el Protocolo Interno del GACM para prevenir, identificar y gestionar situaciones de conflictos de intereses, especificando las posibles infracciones administrativas y las sanciones aplicables a los funcionarios públicos del GACM⁶ y iii) introducir la Declaración de Cero Tolerancia con las Conductas Corruptas, documento que tiene como objetivo crear conciencia con respecto a los comportamientos corruptos.

Más aún, el GACM también estableció una Unidad de Ética, encargada de formular políticas sobre el conflicto de intereses y la protección de los denunciantes, así como brindar capacitación práctica en dilemas éticos (OECD, 2018). Como se subrayó en el segundo informe de avances del NAIM: “la Unidad de Ética en condiciones ideales fungirá como coordinadora de integridad entre las diferentes funciones de integridad, ética y anticorrupción del GACM”. La Unidad ahora cuenta con términos de referencia formales y hace poco tiempo la formalizaron dentro de la Dirección Corporativa de Administración del GACM y la incorporaron al Manual Organizacional de la empresa. Cabe destacar que la Unidad brinda capacitación sobre integridad, ética pública y prevención de conflictos de intereses a los empleados del GACM, así como capacitación sobre el Protocolo para reglamentar el comportamiento de los funcionarios de adquisiciones. También ha implementado el piloto de una capacitación de ética en línea que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) preparó para la SFP. El objetivo general de esta capacitación es promover la integridad, transparencia y participación como principios de la función pública mexicana para combatir prácticas corruptas.

Asimismo, con el objetivo de crear conciencia en cuanto a la anticorrupción, en la Intranet del GACM publicaron el Manual sobre el Sistema Nacional Anticorrupción (elaborado por la SFP). Otras medidas específicas para prevenir la corrupción en el GACM incluyen la presencia de señales de advertencia exhibidas en las instalaciones del GACM como recordatorio para no participar en actividades de corrupción y con números telefónicos para hacer reportes. Las quejas pueden presentarse directamente al CEPCI y la Unidad de Ética, el OIC o SIDEC (una plataforma electrónica de la SFP para presentar quejas por medio de internet). La SFP adoptó una política y está en calidad de piloto en el GACM para proteger a los denunciantes de posibles represalias. Otras iniciativas incluyen la posibilidad de que los ciudadanos presenten quejas anónimas por teléfono o a través de Internet (denuncia ciudadana); una campaña para prohibir a los funcionarios públicos recibir obsequios o emolumentos por el ejercicio de sus funciones (Gracias es suficiente) y la posibilidad de que los ciudadanos y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) atestigüen los procedimientos de adquisiciones y contrataciones (testigos sociales).

Todas estas iniciativas son bienvenidas y van en el interés de largo plazo de una empresa como el GACM, ya que está sujeta particularmente a las presiones políticas y públicas. Por eso es importante para la empresa mantener estrictas normas éticas.

A.3. Evaluación y recomendaciones

La evaluación del marco de gobierno corporativo y propiedad del GACM comparándolo con las Directrices de la OCDE subrayó varios aspectos importantes que, si no se revisan, pueden conducir a resultados subóptimos del proyecto del NAIM. Estos incluyen los siguientes:

- **Propiedad estatal:** la carencia general de políticas de propiedad y de un órgano coordinador para ejercer los derechos de propiedad en el sector público mexicano se traduce en líneas de responsabilidad y rendición de cuentas confusas, lo cual en última instancia puede ocasionar interferencia política y excesiva intervención del Estado en asuntos o decisiones que deberán dejarse a la empresa y sus órganos de gobierno. Como lo formulan las Directrices para EP, las dificultades de gobierno corporativo surgen cuando la rendición de cuentas por el desempeño de las EP incluye una cadena de agentes compleja (gestión, consejo, secretarías, etc.) sin separar y definir con claridad las competencias. Una política de propiedad deberá definir, entre otros aspectos, las argumentaciones generales para la propiedad estatal, la función del Estado en el gobierno de las EP y las respectivas funciones y responsabilidades de todas las entidades gubernamentales que ejercen la propiedad del Estado. A su vez, esto deberá ayudar a formar consejos de supervisión más autónomos. A fin de aclarar más el ejercicio de los derechos de propiedad dentro de la administración del Estado, las Directrices para EP también recomiendan centralizar el ejercicio de los derechos de propiedad en una sola entidad propietaria o, si esto no es posible, que sea llevado a cabo por un órgano coordinador que trabaja con el gobierno en pleno.
- **Autonomía corporativa:** Como se establece en el marco regulatorio, la SCT —como entidad propietaria— fija objetivos viables para el GACM, aunque de una manera que no siempre está libre de motivaciones políticas. El Consejo de Administración del GACM ha informado de dos problemas principales: i) las decisiones importantes y estratégicas respecto a la empresa las toman los funcionarios gubernamentales sin necesariamente compartirlas en las juntas del Consejo y ii) la SCT no concede al GACM una total autonomía operativa para lograr sus objetivos definidos e interviene en su gestión. Esta situación podría explicarse por la naturaleza “híbrida” del GACM como entidad corporativa y comercial, sujeta a las limitaciones impuestas en general a los órganos institucionales. Como tal, la mala práctica en las EP mexicanas lleva a que el gobierno tome las decisiones y el consejo actúe como “órgano informativo” (lo que a su vez crea frustración entre los miembros del consejo, en especial los independientes). El otorgamiento de una autonomía adecuada a los consejos de las EP suele percibirse como “falta de influencia” por las autoridades gubernamentales y, por tanto, exigirá un cambio de mentalidad.

- **Composición, nominación y función del Consejo:** el marco jurídico y regulatorio aplicable al GACM (como entidad paraestatal) incluye tres requisitos principales, que podrían conducir a posibles conflictos de intereses y provocar la politización del Consejo: i) el nombramiento de los miembros del Consejo es realizado por el Poder Ejecutivo por medio de la SCT sin criterios específicos con respecto a las habilidades o la trayectoria profesional; ii) el Consejo debe estar integrado, en todo momento, al menos por 50% de funcionarios públicos; iii) la SCT —como coordinador del sector— preside el Consejo; y iv) la presidencia del Consejo y el director general son responsables ante la SCT y no ante el Consejo. Las buenas prácticas requerirían que la Presidencia del consejo sea independiente, o cuando menos no esté afiliada al gobierno. Estos requisitos no contribuyen a un consejo profesional con base en el mérito. La inclusión de cuatro miembros del consejo independientes es un primer paso acertado hacia la profesionalización del consejo, pero su nominación también deberá ser transparente. Otro aspecto importante es que los funcionarios públicos y los miembros independientes que integran el consejo de administración no tienen las mismas responsabilidades, ya que los funcionarios públicos están sujetos a los deberes administrativos que establece la LGRA. Esto podría crear problemas para establecer la responsabilidad por concepto de mala conducta corporativa. Tampoco existe capacitación sobre las responsabilidades del consejo.
- **Auditoría y control:** aunque hay auditoría general del Estado y otros controles, es importante para una empresa como el GACM establecer una función de control interno independiente, que reporte directamente al Consejo y a la administración. Los controles de auditoría del Estado como los proporcionados por la SFP y la ASF por lo general están diseñados para dar seguimiento al uso de los fondos públicos y los recursos presupuestales, en lugar de las operaciones de las EP en conjunto, por tanto, deberán complementarse con una función interna de control para fortalecer su propia función de supervisión. Más aún, las auditorías externas deberán hacerlas auditores independientes privados, de acuerdo con normas reconocidas internacionalmente, y aunadas al control de la ASF. En la actualidad, no hay esa obligación para las EP en México.
- **Transparencia y comunicación:** si bien el GACM se ha esforzado por implementar elevados criterios de transparencia y divulgación (en especial en lo referente al proceso contractual) es necesario hacer más en cuanto a la comunicación. En particular, la percepción general es que el GACM no tiene una comunicación activa y transparente en el tema del avance físico y financiero del NAIM, lo cual a su vez, genera escepticismo y desinformación en los ciudadanos, que muchas veces desconocen la disponibilidad de ciertos documentos e información. Sin embargo, el GACM parece estar al tanto de esta inquietud, ya que ha implementado un Comité de Comunicación Social, y hace poco publicó un Indicador de Avance

Global y un mapa interactivo en su sitio web para informar sobre el progreso global del proyecto de infraestructura.

- **Transición:** el GACM recibió una concesión por 50 años para construir, desarrollar, operar y gestionar el NAIM. Actualmente está en la fase de “construcción” del nuevo aeropuerto, aunque sus recursos son escasos, en especial en cuanto a personal capacitado y competente. Si bien el proyecto se analizó antes durante más de 20 años, su implementación empezó muy rápido y sin mucha claridad o visión de largo plazo. En particular, es incierta la forma en que la empresa pasará de construir el aeropuerto a operarlo. Esto ocasionará por fuerza una importante reestructuración del personal de la empresa. Por ahora, ya tiene un impacto en la estructura organizacional del GACM, porque la empresa tiene limitada capacidad para contratar nuevo personal y depende en gran medida de la tercerización y los recursos de las empresas operadoras de aeropuertos existentes. Esta falta de visión y coordinación de largo plazo podría derivar en demoras, lo cual sería costoso en términos monetarios y de percepción pública. Por otra parte, tratar de cumplir el plazo a toda costa también podría perjudicar la calidad del proyecto.

Muchos de estos problemas están relacionados con el hecho de que la personalidad jurídica actual del GACM no está adaptada a una empresa que lleva a cabo un proyecto de tal importancia y magnitud. Aunque corporativo, el GACM está sujeto al marco jurídico completo aplicable a las entidades paraestatales, el cual es de naturaleza rígida y no está adaptado a las empresas comerciales. Se necesita más flexibilidad y agilidad, en especial en cuanto a presupuesto, gestión de recursos humanos y gobierno corporativo, para que la empresa pueda ajustarse a las necesidades de este tipo de proyecto. Podría obtener más flexibilidad y agilidad mediante mejores normas de gobierno corporativo que podrían implementarse mediante i) soluciones de corto plazo y/ o ii) soluciones de largo plazo.

Recomendaciones

Prioridades a corto plazo

El cambio en la forma jurídica del GACM podría tomar cierto tiempo (lo cual no es una opción debido a la necesidad de que la empresa logre un manejo eficaz de la transición), pero podrían implementarse varios aspectos en el corto plazo para mejorar el gobierno corporativo del GACM. En particular, el GACM podría implementar varias disposiciones —de conformidad con el marco jurídico y regulatorio aplicable vigente— en sus estatutos, como ya lo hizo para la inclusión de miembros del Consejo independientes, por ejemplo. Esta solución es limitada en la medida en que no permite modificar fundamentalmente la composición actual del Consejo. No obstante, podría ser de ayuda para i) implementar procesos de nominación transparentes y con base en el mérito, aun para los funcionarios públicos;⁷ ii) aplicar una definición amplia del Artículo 11 de la LFEP que otorga autonomía administrativa a entidades paraestatales para el logro de sus objetivos; iii) incluir más

consejeros independientes; iv) incluir medidas de diversidad para mejorar el equilibrio de género, entre otros aspectos; v) desarrollar mecanismos de capacitación y evaluación para el Consejo, y vi) establecer comités en el Consejo, incluido uno de auditoría.

Ante la falta de cambios en la legislación y los estatutos, las autoridades aun así podrían actuar al desarrollar y comunicar un apoyo intensificado para una mayor autonomía corporativa del GACM. Sería necesario respaldar esto mediante el impulso real de la SCT y otras autoridades gubernamentales que intervienen en la propiedad del GACM para delegar algunas de las facultades que tienen hoy día, así como garantías de que las capacidades requeridas para manejar estas facultades delegadas existen en el Consejo y la gestión del GACM.

Finalmente, como medida adicional, el GACM también podría mejorar su comunicación con los ciudadanos. Todo indica que los beneficios del nuevo aeropuerto no son compartidos comúnmente por la población mexicana y parece haber necesidad de entablar una comunicación proactiva para informar sobre áreas potenciales de interés público. Dicha estrategia deberá incluir el desarrollo y comunicación de beneficios tangibles para las comunidades afectadas y otros vecinos del aeropuerto.

Consideraciones de más largo plazo y más estructurales

En México parece necesaria la reforma amplia de los acuerdos de gobernanza y de propiedad que afectan a la mayoría de las EP o a todas. El GACM es quizá uno de las muchas EP del país que enfrenta dificultades debido a su carácter “híbrido” y a necesidades específicas. En cuanto a la reforma legal, el gobierno deberá apuntar a simplificar y normalizar las formas jurídicas en las cuales operan las EP, en particular, las EP cuyas actividades económicas deberán seguir las normas corporativas comúnmente aceptadas.

El gobierno deberá considerar también revisar las prácticas de propiedad estatal generales de acuerdo con las buenas prácticas comúnmente aceptadas. Hay una necesidad manifiesta de centralizar las funciones y derechos de propiedad estatal dentro de una sola entidad (independiente o dentro de una secretaría específica). Asimismo, esto deberá ayudar a garantizar una implementación más congruente y profesional de la política de propiedad que refuerza y aglutina las competencias pertinentes, permitiendo al mismo tiempo una separación más clara entre la función de la propiedad estatal y otras funciones del Estado (por ejemplo, regulador del mercado), lo cual puede crear conflictos de intereses. Si no es posible, las Directrices para EP por lo general recomiendan una entidad coordinadora sólida entre los diferentes departamentos administrativos en cuestión; esto armonizaría y coordinaría las acciones y políticas seguidas en todo el gobierno.

El gobierno deberá aprobar en forma conjunta una política de propiedad clara y explícita que estipule líneas de responsabilidad y rendición de cuentas más claras. La propiedad deberá adoptar la forma de un “documento de política conciso, de alto nivel que bosqueje las argumentaciones globales para la propiedad de las empresas estatales”, según lo recomiendan

las Directrices para EP. Dicho documento podría incluir objetivos de la política de propiedad tales como la creación de valor, la prestación de servicios públicos o las metas estratégicas, al igual que otra información más detallada como las funciones y responsabilidades principales de todas las entidades gubernamentales que ejercen la propiedad estatal. En todo caso, será preciso comunicar con toda claridad al público el análisis razonado para la propiedad estatal.

Sea cual fuere el futuro de la política de propiedad y de la entidad propietaria central, el GACM deberá suponer otra forma jurídica más adecuada para un operador de aeropuertos comerciales. Habría tres opciones principales, todos los cuales requerirían cambios legislativos y/o constitucionales.

- Como primer paso, el gobierno podría contemplar la posibilidad de adoptar la modificación propuesta de la LOAPF para clasificar las EP en categorías separadas (comerciales frente a institucionales) y definir sus fundamentos y objetivos corporativos en consecuencia. Esto incluiría diferentes requisitos de gobierno corporativo para las entidades paraestatales comerciales entre otros aspectos. La SHCP está formulando los criterios para dicha diferenciación, pero su implementación real podría llevarse largo tiempo.
- Otra solución podría ser otorgar de manera excepcional a GACM una personalidad jurídica especial similar a la de una Empresa Productiva del Estado (aplicada a PEMEX y la CFE). Las empresas que tienen esta personalidad gozan de autonomía técnica y presupuestaria, tienen la capacidad para resistir la competencia nacional y cuentan con mecanismos para garantizar la productividad, transparencia y rendición de cuentas con base en los principios de gobierno corporativo. En este nuevo régimen, la legislación civil y comercial es la ley aplicable en general y, de manera excepcional, pueden ser válidas figuras del derecho público como el régimen de rendición de cuentas. Sin embargo, esto posiblemente requeriría un proceso muy complejo y prolongado para retirarle la concesión al GACM para otorgarla otra vez al GACM en su nueva forma jurídica. En ese mismo sentido, podría afirmarse que —en lugar de crear una personalidad jurídica especial para el GACM, y con los mismos resultados— una reforma de orden legal también podría dejar sin efecto o reducir el ámbito de muchas de las disposiciones legales que en la actualidad se aplican a EP completamente corporativas. Las sociedades de participación estatal, en situación ideal, deberán actuar conforme a un marco jurídico que les permita operar como una empresa comercial ordinaria en circunstancias semejantes.
- Por último, si bien el GACM ya evalúa realizar algunos trabajos de infraestructura por medio de una asociación público-privada (APP), otra solución podría transformar el proyecto global del NAIM en una asociación público-privada, porque la privatización *per se* es percibida por lo general como difícil debido a los probables flujos de ingresos futuros del NAIM (derivados principalmente del TUA) y a la estructura financiera actual. En este sentido, convendría estudiar cuál

será la función del GACM como operador y los recursos que la empresa podría necesitar en el futuro para considerar el mejor escenario aplicable.

Las reformas de las EP y su propiedad como asunto fundamental son prioridades políticas del gobierno y su disposición al cambio. Según se informa, la próxima administración mexicana estudia diferentes opciones, incluyendo abandonar el proyecto del NAIM y mantener el aeropuerto actual, y otorgar una concesión a una empresa privada para la construcción y gestión del NAIM. En contra de esto, se ha dicho que estas no pueden ser soluciones factibles dado el avanzado estado del proyecto y su actual configuración financiera.

En la experiencia de los otros países de la OCDE, las EP pueden operar en realidad casi con la misma eficiencia que las empresas privadas en circunstancias similares, la principal diferencia se debe a su obligación de buscar ciertos objetivos de política pública. La implementación de las reformas de los requisitos, incluyendo establecer una entidad propietaria, formular una política de propiedad y emprender las reformas jurídicas y constitucionales sin duda requerirán largo tiempo y voluntad política. Sin embargo, por medio de reformas recientes tales como la reorganización del sector energético en 2013, México ya reconoció la necesidad de mejorar la gobernanza en el sector de las EP y establecer diferentes mecanismos legales para potenciar su operación. Sería preferible seguir en esta dirección.

Notas

- ¹ En México, la Ley General de Sociedades Mercantiles exige la existencia al menos de dos accionistas para establecer una sociedad.
- ² Con excepción de la SHCP y la SFP cuya participación es obligatoria en el consejo de todas las EP.
- ³ La opinión tendrá que expresarse por escrito al Consejo de Administración y contener los siguientes aspectos: i) integración y funcionamiento de los consejos de administración, ii) situación operativa y financiera de la entidad, iii) integración de los programas y presupuestos, iv) cumplimiento de reglamentos, políticas sectoriales e institucionales, v) cumplimiento de los acuerdos de desempeño, vi) suficiencia del contenido del informe, indicando, cuando proceda, las posibles omisiones, y vii) formulación de las recomendaciones adecuadas.
- ⁴ Los miembros independientes del Consejo también participan en el Comité de Control Interno y Desarrollo Institucional del GACM y encabezan el recién formado Comité de Ética y Prácticas Sociales.
- ⁵ Para efectos del cuadro, el término “corporativa” indica las EP que tienen una forma corporativa reconocida tal como sociedad anónima o sociedad de responsabilidad limitada.
- ⁶ El Protocolo Interno también establece una Declaración de conflicto de intereses que se aplicará a los funcionarios, consultores y licitantes que participen en los procedimientos de licitación.
- ⁷ Podrían entregar al Presidente una lista de posibles candidatos, aprobada por el Consejo.

Bibliografía

- 4-traders.com. (s.f.), Aena:16-07-2018 Change in the Composition of the Board of Directors, the Audit Committee and the Executive Committee of Aena SME, S.A. (pdf, 90.11 kB), <http://www.4-traders.com/AENA-20798509/news/Aena-16-07-2018-Change-in-the-Composition-of-the-Board-of-Directors-the-Audit-Committee-and-the-E-26936742/> (consultado el 20 de julio de 2018).
- Aéroports de Paris (2014), *Bylaws of the Board of Directors of Aeroports de Paris, 15-09-2015-bylaws-of-the-board-of-directors-of-adp.pdf* (consultado el 12 de julio de 2018).
- Aéroports de Paris (2017), *Corporate Governance Report*, https://www.parisaeroport.fr/docs/default-source/groupe-fichiers/finance/actionnaires-individuels/assemblee-generale/2018/4-2--adp-corporate-governance-report---2017.pdf?sfvrsn=7dd5eebd_0 (consultado el 12 de julio de 2018).
- Airport Authority Hong Kong (s.f.) Corporate Governance, https://www.hongkongairport.com/eng/pdf/media/publication/report/12_13/E_11_Corporate_Governance.pdf (consultado el 20 de julio de 2018).
- Airports of Thailand Public Company Limited (s.f.), *Corporate Information*. Retrieved 07 20, 2018, from <http://aot.listedcompany.com/directors.html> (consultado el 20 de julio de 2018).
- Bloomberg (2017), *In Mexico City Mud, Pena Nieto's \$13 Billion Airport Project Bogs Down - Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-13/in-mexico-city-mud-pena-nieto-s-13-billion-project-bogs-down> (consultado el 2 de julio de 2018).
- Daa plc (2017), *Daa Annual Report 2017*, http://issuu.com/daapublishing/docs/daa_annual_report_2017?e=5056106/60531841 (consultado el 12 de julio de 2018).
- El Economista* (2018), *Fibra E no privatiza al nuevo aeropuerto, asegura el GACM*, <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Fibra-E-no-privatiza-al-nuevo-aeropuerto-asegura-el-GACM-20180321-0012.html> (consultado el 2 de julio de 2018).
- El País* (2018), *El Gobierno mexicano cifra en 6.500 millones de dólares el coste de cancelación del nuevo aeropuerto*, https://elpais.com/economia/2018/03/27/actualidad/1522106993_288940.html (consultado el 2 de julio de 2018).
- GACM (2018), *Mexcat Investor Conference Call*.
- Global Knowledge Sharing Network (2016), *Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, <http://www.oecd.org/daf/ca/Global-Knowledge-Sharing-Network-on-SOEs-Proceedings-June-2016.pdf> (consultado el 2 de julio de 2018).
- Isavia (s.f.), *Corporate Governance*, <https://www.isavia.is/en/corporate/about-isavia/community-and-environment/governance> (consultado el 12 de julio de 2018).

- Lamberti, J. y T. Rothstein (2017), *Empresas Participantes en el Proyecto del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México*, <https://www.colaboratorio.org/wp-content/uploads/2017/07/Empresas-NAICM.pdf> (consultado el 2 de julio de 2018).
- Malaysia Airports Holdings Berhad (2017), *Annual Report 2017*, http://annualreport2017.malaysiaairports.com.my/pdf/MAHB_AR17-chapter-4.pdf (consultado el 20 de julio de 2018).
- Norwegian Ministry of Trade and Industry (2008), *The Government's Ownership Policy*, www.regjeringen.no/nhd (consultado el 13 de julio de 2018).
- Nuevo Aeropuerto Internacional de México (s.f.), *Acciones de Integridad en GACM*, http://www.aeropuerto.gob.mx/integridad_gacm.php (consultado el 25 de julio de 2018).
- OECD (2018), *Second Progress Report on the Development of the New International Airport of Mexico City*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/second-progress-report-development-new-airport-mexico.pdf> (consultado el 2 de julio de 2018).
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a stronger stance against corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en> (consultado el 24 de julio de 2018).
- OECD (2016), *Combating corruption and promoting business integrity in state-owned enterprises: Issues and trends in national practices*, <https://www.oecd.org/daf/ca/2016-SOEs-issues-paper-anti%20corruption-and-business-integrity.pdf> (consultado el 5 de julio de 2018).
- OECD (2015c), *Board Practices and Financing for Latin American State-Owned Enterprises*, <http://www.oecd.org/daf/ca/Board-Practices-Financing-Latin-American-SOEs.pdf> (consultado el 5 de julio de 2018).
- OECD (2015a), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>.
- OECD (2015b), *Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248335-en>.
- OECD (2014), *Transparency and Accountability Frameworks for Latin American State-Owned Enterprises*, <https://www.oecd.org/daf/ca/TransparencyandAccountabilityFrameworksforLASOEs.pdf> (consultado el 27 de julio de 2018).
- OECD (2013), *Board Member Nomination and Election*, <http://www.oecd.org/daf/ca/BoardMemberNominationElection2012.pdf> (consultado el 23 de julio de 2018).
- OECD (2012), *Ownership Oversight and Board Practices for Latin American State-Owned Enterprises*, http://www.fonafe.gob.pe/UserFiles/File/downloads/eventos/BuenGobiernoCooperativo/SOEOwnershipandBoardsAE_Oct%202.pdf (consultado el 2 de julio de 2018).

Reuters (2018), *Mexico leftist softens stance on new \$13 billion airport, calls for review*, <https://www.reuters.com/article/us-mexico-election-airport/mexico-leftist-softens-stance-on-new-13-billion-airport-calls-for-review-idUSKBN1GZ2UG> (consultado el 2 de julio de 2018).

Swedavia (2016), *Annual and Sustainability Report: together we bring the world closer*, www.swedavia.se (consultado el 13 de julio de 2018).

The Avinor Group (s.f.), *Corporate governance*, <https://avinor.no/en/corporate/about-us/the-avinor-group/corporate-governance> (consultado el 13 de julio de 2018).

World Economic Forum (2017), *Partnering Against Corruption Initiative-Infrastructure and Urban Development: Building Foundations for Trust and Integrity*, http://www3.weforum.org/docs/WEF_PACI_IU_Report_2017.pdf (consultado el 5 de julio de 2018).

