

# Infraestructura 2030

Hacia un Programa Nacional de Infraestructura Sostenible 2030

Transparencia y marco legal para  
el desarrollo de infraestructura

Relatoría Mesa 1



Hermosillo, Sonora / Marzo 2017



Cámara Mexicana de la  
Industria de la Construcción

## I. Participantes

### Panelistas

- Lic. Jorge Salmerón; Gerente Jurídico de Infraestructura y Gobierno de Cemex.
- Lic. Eduardo Bohórquez; Director de Transparencia Mexicana.
- Lic. Natalia Rivera Grijalva; Jefa de la Oficina de la Gobernadora de Sonora.
- Ing. Víctor May Vera; Director General de CICISA Diseños y Construcción.
- Ing. Celerino Cruz García; Dirección General de Inversiones Físicas Federales de la ASF.

### Moderador-panelista:

- Lic. Manuel García García, Coordinador de Normatividad y Enlace Legislativo, CMIC

## II. Exposición del Moderador

El tema de esta mesa es fundamental debido a la necesidad de encontrar alternativas de solución para mejorar la transparencia y el marco legal en materia de Obra Pública. El tema de la transparencia es un compromiso que está en la agenda diaria de los últimos años. En este sentido, hace unos días se presentó en el Senado de la República la nueva iniciativa de la Ley de Obra Pública. En esta iniciativa se recogen algunos de los mecanismos del Nuevos Sistema Nacional Anticorrupción y de la nueva Ley de Transparencia, sin embargo, es importante que se contemplen los detalles para que los proyectos se terminen en costo y tiempo. Hay que construir certidumbre jurídica y financiera para el sector de la construcción.

### III. Panorama general, perspectivas y soluciones para combatir la corrupción en la Obra Pública

**Eduardo Bohórquez; Director de Transparencia Mexicana**

- En la actualidad hay tres agendas simultaneas y concurrentes en materia de transparencia y combate a la corrupción. En primera instancia, debemos aclarar que la transparencia es poner a disposición del público, información para posibilitar la rendición de cuentas; esta es la primera agenda. Esta agenda deberá estar coordinada con la segunda agenda, es decir, la agenda anticorrupción. En ese sentido, si ambas agendas no se coordinan el resultado será que exista mayor información y menos castigo, lo que genera una percepción de alta impunidad. Por ello, debemos de coordinar una tercera agenda que es el combate a la impunidad.
- Es decir, la agenda de transparencia deberá ampliar la información pública, la agenda de combate a la corrupción deberá mejorar los mecanismos preventivos en el control, fiscalización del gasto y generación de investigación a los comportamientos al margen de la ley, y en la agenda de impunidad; probablemente en donde más trabajo tengamos como país, debemos asegurarnos que se sancione a los culpables.
- En materia de transparencia se ha avanzado durante los últimos 20 años, pero en combate de corrupción apenas hemos comenzado a caminar en materia. Muestra de ello, es que todos los organismos de fiscalización de las entidades federativas están reprobados según la OCDE. Asimismo, en materia de impunidad aún estamos en los primeros años, aún estamos tratando de generar un Estado de derecho que defina como se sanciona a los culpables y que asegure el desmantelamiento de las redes de corrupción.
- Un asunto importante que ha mermado el avance de estas agendas es que las hemos discutido por separado. La competitividad, la rendición de cuentas y la planeación, por ejemplo, eran temas que se discutían sin vincularse. Durante años no nos percatamos que todos se relacionaban, eventualmente.

- Alrededor de la industria de la construcción esta uno de los focos de corrupción más grandes del mundo. Es un tema global, y la corrupción en la Obra Pública se venía discutiendo de manera independiente de la agenda de competitividad, combate a la corrupción y transparencia. Es necesario repensar estos temas de manera integral. Debemos abordar los temas como son en la realidad, donde todo está relacionado.
- La gran ventaja de realizar foros como este, es la complementariedad de perspectivas para combatir estos temas. En este sentido, por ejemplo, con la iniciativa de la Ley de Contratación de Obra Pública algunos constructores han dicho que si la Ley de Adquisiciones no se coordina tendremos dos mecanismos de contratación que puedan derivar en problemas futuros. Si a estas dos leyes le sumamos la Ley de Asociaciones Público Privadas, entonces tendremos de nueva cuenta, desorden y falta de armonización en el sector.
- Por otro lado, es importante realizar un breve análisis del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. En este sistema no se crean nuevos organismos, ni nuevas instituciones, el objetivo no era generar más egresos para los ciudadanos. Hoy existen la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, los tribunales de justicia administrativa, el Consejo de la Judicatura Federal, la Procuraduría General de la República, el INAI y la figura de los ciudadanos que presidirán este cuerpo. Lo único que genera el sistema es que, después de analizar los elementos existentes, se asegure la coordinación entre ellos y garantice eficiencia en su trabajo. Todo esto es para concentrarnos en lo realmente importante, desmantelar redes de corrupción.
- El objetivo principal del Sistema Nacional Anticorrupción es desmantelar las redes de corrupción.



Cámara Mexicana de la  
Industria de la Construcción

## **Lic. Natalia Rivera Grijalva; Jefa de la Oficina de la Gobernadora de Sonora**

- En septiembre del 2015, el gobierno del Estado enfrentaba la tormenta perfecta en materia de Obra Pública. Había un abandono de las carreteras alimentadoras con más de 3,600 mil kilómetros en estado intransitable. Asimismo, el ambiente era de plena desconfianza de los constructores hacia las autoridades y las finanzas públicas estaban colapsadas. Por ello, fue necesario contratar crédito para hacer frente a los compromisos y establecer un Protocolo de Integridad para la Obra Pública.
- El Protocolo de Integridad para la Obra Pública se acompaña siempre de un testigo ciudadano que acompaña todo el proceso de licitación (generalmente miembro de la CMIC), asimismo, se realiza la firma del protocolo en donde el constructor y la autoridad se comprometen a no ofrecer ni aceptar acciones al margen de la ley. Se colocaron letreros con información del constructor y la fecha de conclusión de la obra. Finalmente se implementó la herramienta digital tuobra.mx en la que puede darse seguimiento en tiempo real de todo el proceso contratación, contratación y ejecución de la Obra Pública en el estado de Sonora.
- Como resultado tenemos de nuevo la confianza de los constructos. Pasamos de 3 participantes a 18 constructores licitando en cada proceso. En materia de carreteras estatales hubo 76 licitaciones con 2,700 millones de pesos sin una sola impugnación. El proceso fue abierto. Con ellos se logró reconstruir la relación de gobierno con sociedad, con constructores. Con ello también, la Obra Pública está en una caja de cristal y la sociedad puede dar su juicio abierto.



Cámara Mexicana de la  
Industria de la Construcción

### **Ing. Celerino Cruz García; Dirección General de Inversiones Físicas Federales de la ASF**

- Hay mucha opacidad. Los criterios no sólo deben ser claros y detallados como dice la Ley, sino medibles y auditables. Particularmente en la evaluación de las propuestas.
- Otra área de oportunidad es la sobreregulación en las ofertas para calificarle como la más solvente. Debemos de flexibilizar los requisitos a los proveedores para hacer más competitivo el mercado.
- Lo que se propone es transparentar los costos, financiamiento y la utilidad. El mecanismo actual de una revisión meticulosa se presta a la opacidad.

### **Ing. Víctor May Vera; Director General de CICISA Diseños y Construcción**

- El Presupuesto de Egresos de la Federación para este año 2017 oscila entre los 4.83 billones de pesos. En materia de infraestructura se designó poco más del 10 por ciento de este presupuesto. El sector de la construcción aporta entre el 2 y 3 % del Producto Interno Bruto.
- La pregunta es ¿por qué México no tiene mejores condiciones si destina gran parte de su presupuesto a las Obras Públicas? En materia de competitividad, en 2010 ocupábamos el lugar 65, hoy somos el 57, es decir hemos avanzado marginalmente. En materia de corrupción ocupamos el lugar 103 de 176 países, ello es muestra del grado de corrupción en nuestra sociedad.
- Un gran difusor es la existencia de un padrón de contratistas, en donde se exige documentación que se vuelve a pedir cuando se participa en alguna licitación, esto es motivo para buscar el error.
- El desarrollo de herramientas de transparencia proactiva como la plataforma tuobra.mx es un gran avance que contribuye en el tema de transparencia.
- Otra alternativa es la creación de los consejos ciudadanos, cuya función es informar a la sociedad civil sobre las acciones y el funcionamiento de los recursos.



Cámara Mexicana de la  
Industria de la Construcción

#### IV. Fortalecimiento de la transparencia

##### **Eduardo Bohórquez; Director de Transparencia Mexicana**

- Transparentar es un medio no un fin, Veracruz era muy transparente según diversos índices, sin embargo, es el lugar 32 en corrupción. En la vida real la transparencia se conecta con la corrupción. Lo que preocupa no sólo es la opacidad, sino la corrupción y la impunidad. Las obras inconclusas; lo elefantes blancos, son las cosas que verdaderamente lastiman.
- No se trata de ahorcar a los sectores, se trata de impulsar la competencia. No puede ser que solo tengamos Comisión Federal de Competencia Económica como si no fuera un tema también local. Necesitamos que la competencia sea un mecanismo regulador de precios.

##### **Lic. Jorge Salmerón; Gerente Jurídico de Infraestructura y Gobierno de Cemex.**

- La Ley de Adquisiciones en Obra Pública trabaja bajo el supuesto de que el Estado debe contratar las mejores condiciones. En ese sentido, no existe una relación de iguales. En la actualidad, existen cláusulas exclusivas del Estado que sería imposible implementar entre particulares.
- Es necesario buscar el equilibrio entre lo que se contrata con el gobierno y lo que se subcontrata para el cumplimiento de la obra, ello, con el objetivo de que se genere un verdadero desarrollo de Obra Pública.
- En otros lugares de Centroamérica, existen diversas instituciones encargadas de transparentar la Obra Pública, podemos tomar ese ejemplo para mejorar nuestras calificaciones en materia de combate a la corrupción.



Cámara Mexicana de la  
Industria de la Construcción

### **Lic. Manuel García García, Coordinador de Normatividad y Enlace Legislativo, CMIC**

- En 2012, la CMIC se propuso presentar un proyecto de Ley fundamentado en las mejores prácticas, sin embargo, es importante homologar la política pública durante la adaptación a las características de nuestro país.
- Los proyectos deben de tener una buena evaluación de necesidades y después se debe legislar, en México lo hacemos de manera inversa, primero se legisla y después se evalúan los factores cuando ya tenemos un marco jurídico rígido que nos limita.

### **Lic. Natalia Rivera Grijalva; Jefa de la Oficina de la Gobernadora de Sonora**

- En materia de Mypimes, es importante que el sector empresarial tenga accesibilidad a las licitaciones y que los procesos dejen de ser complejos para los empresarios. Hemos propuesto la generación de un programa de apoyo para generar mejores condiciones a través de una acción conjunta. Debemos generar un esquema de corresponsabilidad para apoyar a las mejores empresas.
- En la actualidad, el portal tuobra.mx registra las obras licitantes con más de 150 empresas participando y compitiendo. Asimismo, esta información está en CompraNet y en cada proceso tenemos a un testigo social que tiene acceso libre a la información.

### **Marco Antonio Uribe; CMIC (San Luis Potosí)**

- Estamos obligados a firmar contratos y a cumplirlos. En la delegación que representó estamos de acuerdo en la búsqueda de tratos equitativos y justos. Sabemos que el principal problema de este país es la impunidad, es necesario el castigo y el ejemplo del mismo a los actores que actúen al margen de la Ley.
- En la iniciativa de Ley de Adquisiciones en Obra Pública se está sobre-regulando con las obligaciones que se estipulan. Estos requerimientos dejan fuera a muchos de los contratistas y constructores, es necesario revisar estos procesos para que sean apegados a la realidad.



Cámara Mexicana de la  
Industria de la Construcción

## Miembro de la Auditoría Superior de la Federación

- El Sistema Nacional Anticorrupción busca aprovechar a las instituciones existentes para fortalecer sus atribuciones y desde sus ámbitos, como es el caso del control para la ASF. En este sentido, en caso detectar irregularidades, es la propia Auditoría quien presenta las denuncias penales correspondientes, prueba de ello es que, al día de hoy la Auditoría ha realizado más de 750 denuncias penales en cumplimiento del mandato legal, una cifra histórica.
- No es papel de la ASF perseguir delincuentes, sino fiscalizar y auditar los recursos.

## Eduardo Bohórquez; Director de Transparencia Mexicana

- Aclaración al presidente de la CMIC en San Luis Potosí: a partir de la Reforma Constitucional del 2015 ya no se necesita presentar una denuncia para iniciar la investigación en materia de corrupción, ahora es exoficio. Esta acción nos acerca a las mejores prácticas internacionales, así funciona la Unión Europea con su sistema GRECO.
- Por otro lado, nadie quiere mayor regulación, ni sub ni sobre regulación sino regulación efectiva. Que la existente se cumpla. A nivel federal, la normatividad se puede integrar en nueve manuales, de ese tamaño han sido los avances. Nadie quiere más normas que no funcionan, que inhiben la producción e incentivan los hoyos negros.
- Un gran obstáculo de la Obra Pública es la ausencia de planeación, no hay estudios de mercado; pedir tres cotizaciones no es un estudio de mercado.
- Debemos tener leyes generales de Obra Pública y de adquisiciones, no es sano tener más de 100 formas distintas de venderle al gobierno. No es sano, para el sector, ni para la economía.



Cámara Mexicana de la  
Industria de la Construcción

### **Lic. Natalia Rivera Grijalva; Jefa de la Oficina de la Gobernadora de Sonora**

- Es fundamental revisar el andamiaje institucional para que sea claro y concreto. Debe ser simple, sencillo y barato tanto para gobierno como para los constructores. Piso parejo que no genere costos y externalidades negativas.
- La transparencia en el ejercicio de los recursos públicos es una corresponsabilidad del gobierno y de los empresarios. En el estado de Sonora, la CMIC y el Gobierno han caminado con valentía y solidaridad en los compromisos asumidos.

### **Lic. Jorge Salmerón; Gerente Jurídico Infraestructura y Gobierno de Cemex**

- La tramitología excesiva trae como consecuencia la corrupción y la opacidad, necesitamos que haya transparencia y que existan candados en las leyes con cierto grado de flexibilidad que permita el crecimiento de la infraestructura. El equilibrio es fundamental para avanzar.
- En materia de contratos, aún debemos definir las obras con especificidad. Una vez definida, aclarar el objeto para tener la certeza jurídica del fin de un proyecto.

### **Ing. Celerino Cruz García; Dirección General de Inversiones Físicas Federales de la ASF**

- Lo esencial es que debemos dar confianza las partes. Cumplir los contratos por ambas partes es fundamental. Los sobreprecios y aplazamientos son sumamente costosos para la sociedad.

### **Ing. Víctor May Vera; Director General de CICISA Diseños y Construcción**

- Para el 2030 lo que debemos hacer como sociedad es participar, el Sistema Nacional de Transparencia, por ejemplo, es un acierto de política pública. Las obligaciones de información y los mecanismos que utilizan son grandes avances que muestran el compromiso. Es necesario coordinar este sistema con el Sistema Nacional Anticorrupción, al igual que la fiscalización, para generar un cambio real.
- El Estado mexicano por sí sólo no puede lograr ni decidir los destinos. Se requiere la participación como esta mesa.



Cámara Mexicana de la  
Industria de la Construcción

## **Lic. Natalia Rivera Grijalva; Jefa de la Oficina de la Gobernadora de Sonora**

- Para que exista la corrupción hay dos partes, así como para la existencia de la pulcritud y voluntad. Por ello, debemos buscar las coincidencias que generen voluntad y valentía de las partes. En Sonora, una prueba de ello es la apertura del portal tuobra.mx. El gobierno no estaba obligado a esta acción, sin embargo, acompañados de los empresarios hemos generado acciones para avanzar en esta materia.
- El camino de la eficiencia en el gasto público en obra está abierto a la coordinación con la Cámara, tal como se hizo con las recomendaciones del Protocolo de Integridad.
- Si hay que interponer denuncia por conductas al margen de la Ley hay que realizarlas, hay que ser institucionales en el cumplimiento de la Ley. Validar el arreglo legal.

## **Lic. Manuel García García, Coordinador de Normatividad y Enlace Legislativo, CMIC**

- Para concluir podemos advertir para el 2030 una nueva cultura de la contratación en el país. Lo expuesto en esta mesa nos hace un llamado a re establecer la confianza entre los constructores, así como a la voluntad de las partes. Es necesario equilibrar los esfuerzos en materia de corrupción y transparencia.
- Es necesario buscar la igualdad de condiciones ante los competidores foráneos. Un ingrediente importante para enfrentar las nuevas circunstancias es la unión del gremio.
- Por último, es necesario erradicar la impunidad. Requerimos desmantelar todo el andamiaje de las redes de corrupción.