



OEA | MESICIC

MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN
INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN
Trigésima Reunión del Comité de Expertos
12 al 15 de marzo de 2018
Washington, DC

OEA/Ser.L.
SG/MESICIC/doc.497/17
14 marzo 2018
Original: español Del

FORMATO ESTÁNDAR PARA PRESENTAR INFORMACIÓN SOBRE BUENAS PRÁCTICAS

1. Institución: Nombre de la institución que está implementando la buena práctica:

Secretaría de la Función Pública (SFP)

2. Título: Título de la buena práctica, tema que aborda y materia de la Convención con el que se relaciona:

Título: Bitácora Electrónica y Seguimiento a Obra Pública (BESOP)

Tema: Control, seguimiento y fiscalización de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, por medios remotos de comunicación electrónica.

Materia: Prevención y combate a la corrupción.

3. Descripción de la buena práctica: Incluir una descripción breve y un resumen de la buena práctica, así como una explicación sobre la razón por la que debe ser considerada como una buena práctica, refiriéndose expresamente a la sustentabilidad de la misma:¹

Descripción breve

El sistema de Bitácora Electrónica y Seguimiento a Obra Pública (BESOP), es una herramienta de comunicación en línea entre las partes que celebran contratos de obras públicas o de servicios relacionados con las mismas; intervienen la Administración Pública Federal (APF), la Administración Pública Estatal (APE) y las empresas contratistas, y es el instrumento técnico donde el Residente de obra, el Superintendente y el Supervisor, en su caso, de la obra pública, registran los asuntos y eventos importantes que se presentan durante la ejecución de los trabajos, desde su inicio hasta la recepción de los mismos.

Resumen de la buena práctica

La BESOP es un sistema en línea que permite que las partes registren la información las 24 horas del día, los 7 días de la semana durante todo el año, desde cualquier parte en que estén ubicados, siempre que cuenten con conexión a Internet.

¹ La sustentabilidad significa que la buena práctica haya sido probada en un período de tiempo que haya permitido mostrar su utilidad y que pueda tener continuidad en su aplicación. Se sugiere, al respecto, un período de un año.

El sistema se estructura por niveles de gobierno y perfiles de usuario mediante los módulos de administración, operación y consulta; la certeza jurídica de la información registrada durante el proceso de ejecución de los trabajos, en las diversas notas tipo, se garantiza con el uso, por parte de los usuarios, de la firma electrónica que proporciona el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Se han incorporado nuevas funcionalidades al sistema, como son los candados y validaciones que aseguran la calidad y seguridad de la información, así como nuevos módulos que permiten llevar a cabo el Avance Físico Financiero de las obras y el registro de la Bitácora Convencional, módulo en el cual se tiene la base de datos de aquellos contratos para los cuales se solicita excepción de bitácora electrónica.

Únicamente la Secretaría de la Función Pública, mediante la Unidad de Auditoría a Contrataciones Públicas, autoriza la elaboración, control y seguimiento de la bitácora por medios de comunicación convencional, cuando se presente algunos de los supuestos establecidos en el artículo 122 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (RLOPSRM).

Las notas tipo contenidas en la BESOP, se refieren a formatos predeterminados que están organizadas y estructuradas por perfil de usuario, conforme a lo establecido en el RLOPSRM y de acuerdo al proceso de obra: inicio de los trabajos, ejecución, supervisión y terminación; entre los eventos que se registran, se tienen considerados la apertura de la bitácora, autorización de estimación, de convenio modificatorio, el avance físico financiero y el cierre de la bitácora, lo anterior permite homologar los campos requeridos e implementar candados y validaciones que faciliten el uso del sistema a los usuarios finales (Residente, Superintendente y Supervisor), así como suministrar la información requerida para la consulta y extracción de información.

Explicación sobre la razón por la que debe ser considerada como una buena práctica, refiriéndose expresamente a la sustentabilidad de la misma:

Es mediante este sistema que, a partir de su implementación, la Secretaría de la Función Pública puede tener un consolidado de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, que se ejecutan con recurso federal, tanto en la Administración Pública Federal como en la Estatal, lo que permite dar seguimiento, supervisión, control y verificación de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, registrados en el sistema, generando insumos para la toma de decisiones en materia de obra pública.

4. **Razones e importancia:** Expresar las razones por las que se desarrolló la buena práctica. Describir la situación existente antes de la adopción de la buena práctica e identificar el problema o problemas que aborda:

Expresar las razones por las que se desarrolló la buena práctica.

Con el sistema anterior a la BESOP, denominado Bitácora Electrónica de Obra Pública (BEOP), se hizo un primer esfuerzo para apoyar el registro, seguimiento y control de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, el cual tenía como objetivo proveer a los usuarios finales de una herramienta que les facilitara el registro de la información mínima necesaria y dar cumplimiento a la normatividad aplicable; así como de proveer a las áreas fiscalizadoras de un instrumento con el cual se pudiera tener un consolidado de las obras que se ejecutan con recurso federal; sin embargo, en el transcurso de su operación, mediante la retroalimentación con los usuarios del sistema, así como por parte de la Unidad de Auditoría de Contrataciones Públicas que es la instancia administradora del sistema por parte de la Secretaría de la Función Pública, se advirtió la necesidad de actualizarlo, por lo que en el año 2016 se desarrolló un plan de mejoras a fin de hacerlo más fácil e intuitivo para los usuarios, mejorar las funcionalidades que permitieran mayor certeza en la calidad de información,

además de optimizar los reportes y la extracción de información por parte de la alta dirección y de las áreas fiscalizadoras.

Describir la situación existente antes de la adopción de la buena práctica

En el sistema anterior, la BEOP, únicamente se podía navegar por Internet Explorer, era incompatible con equipos móviles, además la captura de la información quedaba libre, sin ningún tipo de validación; los usuarios tenían varias claves y contraseñas dependiendo de los perfiles que tuviesen habilitados; había ausencia de notificaciones en línea; la recuperación de la contraseña tenía que hacerse a través de un administrador y los reportes sólo registraban totales sin permitir ver el detalle de los contratos.

Identificar el problema o problemas que aborda:

Al desarrollar el sistema BESOP, la Secretaría de la Función Pública aborda diversos problemas que se presentaban tanto en el seguimiento de los trabajos, como en el monitoreo y vigilancia de los mismos:

- No se contaba con una base de datos a nivel nacional de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que se ejecutaban con recurso federal; este sistema permite la consolidación de la información tanto de la APF como de la APE.
- Se carecía de un mecanismo que permitiera el monitoreo y vigilancia de las obras y servicios relacionados con las mismas que se ejecutan con recurso federal, en tiempo real.
- En algunos casos, no era posible el acceso de los usuarios finales a su bitácora, por lo que se buscó enmendar esta situación mediante un sistema de 24/7, que provee a los usuarios finales, Residente, Superintendente y Supervisor, de la seguridad y transparencia al acceso de sus bitácoras en el momento que lo requieran.
- La BEOP solo era compatible con Internet Explorer, actualmente la BESOP es compatible con otros navegadores como Google Chrome, Mozilla, Firefox, y Safari, lo que facilita su funcionalidad.
- Anteriormente, solo se podía tener acceso mediante un equipo de cómputo, actualmente, se puede hacer desde teléfonos móviles y tablets para las funcionalidades que los mismos permitan.

5. Enfoque: ¿Cuáles fueron el diseño y la metodología propuestos para aplicar la buena práctica? ¿Qué se consideró para su diseño y metodología? ¿Se tomaron en cuenta experiencias en otros países? ¿Se utilizó una legislación modelo?:

¿Cuáles fueron el diseño y la metodología propuestos para aplicar la buena práctica?

Este sistema originalmente fue una adaptación a un sistema donado a esta Secretaría en el 2008 por PEMEX, mismo que fue una buena práctica en su momento en dicha institución, ya que se utilizaba o permitía llevar el registro de los contratos que formalizaba ese ente, considerando que en ese entonces Pemex concentraba un alto porcentaje del valor de los contratos en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas que controlaba y fiscalizaba la SFP; posteriormente, en el año 2018 derivado de un proceso de mejora continua, la Secretaría diseñó y puso en operación el nuevo sistema de Bitácora Electrónica y Seguimiento a Obra Pública (BESOP), el cual sustituyó a la BEOP. El desarrollo del sistema BESOP permite contar con un sistema integral, con mayor eficiencia y confiabilidad para el manejo y seguimiento de la información, al incorporarle nuevas funcionalidades y nuevos módulos, los cuales se venían utilizando, pero de manera independiente:

- Avance Físico Financiero
- Bitácora Convencional

¿Qué se consideró para su diseño y metodología?

- Diferentes perfiles de usuario de la Administración Pública Federal, Estatal y de las empresas contratistas, que operan el sistema. Cada perfil tiene diferentes roles y permisos establecidos en el sistema.
- Módulo de bitácora electrónica.
- Módulo de avance físico financiero.
- Módulo de bitácora convencional.
- Módulo de reportes, con permisos, de acuerdo con el perfil que ingresa.
- Las notas tipo contenidas en la BESOP, están organizadas y estructuradas por perfil de usuario, conforme a lo establecido en el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas y de acuerdo con el proceso de obra: inicio de los trabajos, ejecución, supervisión y terminación.
- La certeza jurídica de la información registrada durante el proceso de ejecución de los trabajos, en las diversas notas tipo, se garantiza con el uso, por parte de los usuarios, de la firma electrónica que proporciona el Servicio de Administración Tributaria (SAT).
- Mesa de ayuda para responder problemas técnicos o dudas de procesos del sistema.
- Creación de 5 video-tutoriales sobre el uso del sistema de los principales módulos, disponibles para los usuarios del sistema.

¿Se tomaron en cuenta experiencias en otros países?

No se consideraron experiencias de otros países, ya que corresponde a una mejora al sistema que ya contaba la Secretaría, con un desarrollo de origen nacional.

¿Se utilizó una legislación modelo?:

Este sistema emana de dar cumplimiento al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Artículo 46, último párrafo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) que dice que, para la elaboración, control y seguimiento de la bitácora, se deberán utilizar medios remotos de comunicación electrónica, salvo en los casos en que la Secretaría de la Función Pública lo autorice, y Artículo 122 de su Reglamento,

Además, se destaca que, la operación del sistema se fundamenta en el “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones administrativas de carácter general para el uso del Sistema de Bitácora Electrónica y Seguimiento a Obra Pública”, publicado en el DOF el 11 de junio de 2018.

6. **Implementación:** ¿Cómo se está implementando la buena práctica? ¿Cuáles fueron los recursos financieros y humanos necesarios para su implementación?:

¿Cómo se está implementando la buena práctica?

La implementación de la bitácora electrónica BESOP, se realiza mediante-medios electrónicos, el cual está disponible a nivel nacional en la página web <https://besop.funcionpublica.gob.mx/> al cual tienen acceso los servidores públicos de aquellos entes de la Administración Pública Federal y Estatal que ejecuten obra pública con recurso federal, así como las empresas contratistas que formalizan contratos de obra pública o servicios con estos entes, las instancias fiscalizadoras de los propios entes, así como la Secretaría de la Función Pública.

Asimismo, los entes ejecutores de obra y las instancias fiscalizadoras explotan las nuevas funcionalidades como son el módulo de reporte para vigilar el proceso de ejecución de los trabajos y el módulo de avance físico financiero para corroborar que los trabajos se ejecutan de acuerdo con el programa de ejecución.

¿Cuáles fueron los recursos financieros y humanos necesarios para su implementación?:

En el diseño y desarrollo de la BESOP se trabajó en conjunto con personal de la Dirección General de Tecnologías de la Información y de la Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública (ahora denominada Unidad de Auditoría a Contrataciones Públicas) de esta Secretaría y con el Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación (INFOTEC), mediante contrato con un importe 10.1 millones de pesos, incluido el impuesto al valor agregado.

7. Resultado: ¿Cuál es el resultado final o el resultado final esperado de la implementación de la buena práctica? ¿Cuáles han sido los beneficios o experiencias exitosas? ¿Se han enfrentado los problemas identificados que dieron origen a la implementación de la buena práctica? ¿Cuál ha sido su impacto?²:

¿Cuál es el resultado final o el resultado final esperado de la implementación de la buena práctica?

- Contar con una base consolidada a nivel nacional, de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que se ejecutan con recurso federal, tanto de la Administración Pública Federal como Estatal, que permita dar seguimiento a los entes con mayor monto y número de contratos formalizados.
- Registro en el sistema de aquellos entes de la Administración Pública Federal y Estatal que realizan obras públicas y servicios relacionados con las mismas que se ejecutan con recurso federal, facilitando a las instancias fiscalizadoras, la consulta relativa a las obras y servicios que ejecutan aquellos.
- Para las áreas fiscalizadoras, en el ámbito de su competencia, sirva como instrumento de apoyo en los trabajos de seguimiento, supervisión, control y verificación de las obras públicas contando con la consolidación del registro de contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.
- Todo lo anterior, redunde en beneficios en términos de prevención y combate a la corrupción durante la ejecución de las obras.

¿Cuáles han sido los beneficios o experiencias exitosas?

- Se dispone de un repositorio histórico digital de información en materia de contrataciones públicas.
- Se fortalece la transparencia en la administración de los contratos.
- Se contribuye a desalentar prácticas de corrupción e impunidad.
- Apoya la toma de decisiones al ser un mecanismo de control en el seguimiento, supervisión y verificación de las contrataciones públicas.
- Fortalece la fiscalización y apoya a la prevención, vigilancia, inspección y revisión de procesos de contratación pública.

² Por ejemplo, prácticas que puedan generar un cambio de conducta, comportamiento de una población o institución.

- Incrementa la confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales.
- Se promueve la mejora continua.
- Información oportuna y en tiempo real de las obras que se encuentran en proceso.

¿Se han enfrentado los problemas identificados que dieron origen a la implementación de la buena práctica?

Sí, considerando que en el sistema anterior, la navegación en Internet era limitada; la captura de la información era libre y no contaba con validaciones que le dieran mayor confiabilidad al sistema; los reportes solo mostraban totales y no se identificaba el detalle de los contratos; la recuperación de contraseñas de los usuarios al sistema solo podía hacerse por medio del Administrador Local, haciendo más lento el proceso; y los usuarios tenían tantas claves como perfiles asignados, lo cual afectaba al control en el registro de la información.

¿Cuál ha sido su impacto?:

Actualmente el sistema:

- Es compatible con versiones actuales de Internet Explorer y otros navegadores como Google Chrome, Mozilla, Firefox, y Safari.
- Permite el acceso desde cualquier equipo de cómputo con conexión a Internet, incluidos teléfonos móviles y tablets para las funcionalidades que los mismos requieran.
- Cuenta con el Módulo de avance Físico-Financiero, en el cual se registra el programa de ejecución de los trabajos, así como el avance físico-financiero mensual, lo que permite verificar el avance de las obras conforme a lo programado,
- Cuenta con el Módulo de Reportes, como apoyo a las áreas ejecutoras de las obras en el seguimiento de la obra y de las áreas fiscalizadoras en el cumplimiento de la ejecución de los trabajos y del uso del sistema,
- Se implementó la geolocalización en el registro de las obras, lo que permite identificar con facilidad los contratos de obra y de servicios relacionados que se ejecuten en un territorio específico.
- Cada usuario cuenta únicamente con una clave y contraseña, y se le habilitan los perfiles que le sean designados, evitando el uso de múltiples contraseñas, facilitando el control en el registro de la información.
- La recuperación de la contraseña es mediante correo electrónico, lo que agiliza que el propio usuario realice esta operación y no dependa de un tercero.
- El contar con un repositorio de información actualizado, permite a las áreas ejecutoras y a la alta dirección, verificar el estado y avance de las obras contratadas, a fin de dar cumplimiento con los programas de ejecución y evitar en lo posible, desviaciones a los términos formalizados.
- Contar con un inventario a nivel nacional, proporciona a los entes fiscalizadores, elementos para focalizar el seguimiento de las obras por diversos criterios: impacto social, por monto, por región, por tipo de recurso asignado en caso de las obras de la APE, etc.
- Asimismo, este sistema es un mecanismo de gran importancia para obtener las obras que se propondrán en el programa de obras a auditar.

8. Potencial para cooperación técnica: ¿Puede la buena práctica ser adaptada y servir a otros países? ¿Podría brindar asistencia técnica a otros países para la implementación de la misma? Indicar el punto de contacto de la entidad que podría brindar esta asistencia:

¿Puede la buena práctica ser adaptada y servir a otros países?

Este sistema puede ser adaptado por otros entes o países. Cabe señalar que, en el mes de septiembre de 2019, la Secretaría de la Función Pública participó y presentó el Sistema BESOP como una buena práctica, en las conferencias organizadas por el Ministerio de Obras Públicas del Gobierno de la República de Chile, evento denominado “Un reto recíproco en la Obra Pública”, como parte del convenio de colaboración Chile-México.

¿Podría brindar asistencia técnica a otros países para la implementación de la misma?

Sí, se podría brindar asistencia técnica.

Indicar el punto de contacto de la entidad que podría brindar esta asistencia:

La Secretaría de la Función Pública, podría brindar la asistencia tecnológica mediante la Dirección General de Tecnologías de la Información y la asistencia operativa, por medio de la Unidad de Auditoría a Contrataciones Públicas.

9. Seguimiento: ¿Quién o qué grupos se encargarán de dar seguimiento a la implementación de la buena práctica? ¿Cómo se vigilará su implementación? ¿Habría informe de seguimiento?:

¿Quién o qué grupos se encargarán de dar seguimiento a la implementación de la buena práctica?

Los grupos que podrán encargarse de su seguimiento serán la Unidad de Auditoría a Contrataciones Públicas (UACP) y la Dirección General de Tecnologías de Información (DGTI) de la de la SFP.

¿Cómo se vigilará su implementación?

Su implementación podrá ser supervisada por los grupos encargados del seguimiento por parte de la SFP, mediante reportes de avance, lo que permitirá la permanente y oportuna retroalimentación con las instituciones que quieran adoptar esta buena práctica.

¿Habría informe de seguimiento?:

Se programará la presentación de informes de seguimiento periódicos, para evaluar el avance en el proceso de adopción e implementación de la buena práctica. La coordinación para la presentación de estos estará a cargo del grupo de seguimiento designado por la SFP.

10. Lecciones aprendidas: ¿Cuáles han sido algunas de las lecciones aprendidas de la implementación de la buena práctica? ¿Cuáles han sido los desafíos para la implementación de la buena práctica?:

¿Cuáles han sido algunas de las lecciones aprendidas de la implementación de la buena práctica?

- La importancia de estar en contacto con los usuarios del sistema, ya que esto permite identificar las necesidades que se presentan en el uso cotidiano del mismo.
- Se observó la resistencia al cambio, que se da cuando surge una nueva alternativa, más aún de tratarse de herramientas de control y seguimiento.
- La importancia de un buen entendimiento entre el área requirente con el administrador del sistema, así como disponer del apoyo de guías de operación, como de la asistencia tecnológica del área de tecnologías de información.

¿Cuáles han sido los desafíos para la implementación de la buena práctica?:

- Uno de los desafíos principales al implementar un nuevo sistema, es la resistencia al cambio que presentan algunos usuarios, así como la alta rotación de personal que se presenta en algunos entes, que corta la curva de aprendizaje del propio sistema.

11. Documentos: ¿Dónde puede encontrarse más información sobre la buena práctica? (por ejemplo, enlaces en Internet):

En el portal principal de la BESOP se pueden encontrar tutoriales de uso, normatividad y trámites relativos al propio sistema.

<https://besop.funcionpublica.gob.mx/>

12. Contacto: Con quién comunicarse para recibir mayor información:

- Mtro. Luis E. Pereda Trejo, Director General de Percepción Internacional de la Corrupción, con correo electrónico, dgpic@funcionpublica.gob.mx
- C.P. Eduardo Gurza Curiel, Titular de la Unidad de Auditoría a Contrataciones Públicas, con correo electrónico, eduardo.gurza@funcionpublica.gob.mx
- Arq. Lucila Carmona Villalpando, Directora de Evaluación de Información de Obra Pública, con correo electrónico: lcarmona@funcionpublica.gob.mx
- Arq. Maricela Aguirre Campos, Subdirectora de Administración del Sistema de Bitácora de Obra Pública, con correo electrónico, maguirre@funcionpublica.gob.mx