

# Revista de Administración Pública

## La adquisición de TIC en la Administración Pública Federal

Javier Miranda Nieto\*

### Introducción

Cualquier proceso de adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes y/o servicios debe estar sujeto a lo señalado en el artículo 134 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*,<sup>1</sup> en el que se establece que estos procedimientos deben realizarse a través de licitaciones públicas, mediante convocatorias públicas en las que se puedan presentar libremente proposiciones, con la finalidad de garantizar las mejores condiciones disponibles al Estado, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Para dar cumplimiento al artículo 134 constitucional, se publicó la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)<sup>2</sup> y su Reglamento (RLAASSP),<sup>3</sup> misma que es aplicable a todas las secretarías de Estado, departamentos administrativos, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Procuraduría General de la República, organismos descentralizados y entidades federativas, entre otras señaladas en la propia Ley.

\* Ingeniero en Comunicaciones y Electrónica por el Instituto Politécnico Nacional. Maestrante de la Maestría en Educación de la Universidad Interamericana para el Desarrollo y Maestrante de la Maestría en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública. Actualmente es Director de Infraestructura Tecnológica en el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

<sup>1</sup> "Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes..."

<sup>2</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero del 2000.

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 de julio del 2010.

La LAASSP tiene como objetivo regular las acciones relativas a la planeación programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza.

La adquisición de TIC en la Administración Pública Federal no es la excepción, sin embargo, a partir del 2006 se han emitido una serie de lineamientos complementarios que han transformado la forma en que deben realizarse los procesos de adquisición, arrendamientos, enajenación de bienes y prestación de servicios relacionados con las Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

El presente documento tiene por objeto describir esos lineamientos que rigen la contratación de Tecnologías de la Información y Comunicaciones en la Administración Pública Federal, tomando en consideración lo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* a partir del 4 de diciembre del 2006 y hasta el mes de febrero del 2016, diez años en los cuales ha habido una evolución considerable en la forma de realizar contrataciones en materia de TIC.

## Desarrollo

Con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal el 4 de diciembre del 2006, en el Artículo Vigésimo Primero se establecieron las disposiciones en materia de Tecnologías de la Información y comunicaciones, específicamente en su fracción I dictó que la prestación de servicios de cómputo debía realizarse en forma consolidada y que los proveedores encargados de proporcionar dichos servicios debían proporcionar equipos y brindar servicios de asistencia técnica, mantenimiento y reemplazo de los mismos.

Lo anterior llevó al Gobierno Federal a hacer el primer cambio en la forma de adquirir tecnologías, debido a que a partir de la emisión del Decreto las entidades de gobierno comenzaron a realizar contratos de arrendamiento de equipos con servicios asociados, dejando a un lado las clásicas adquisiciones de bienes tecnológicos.

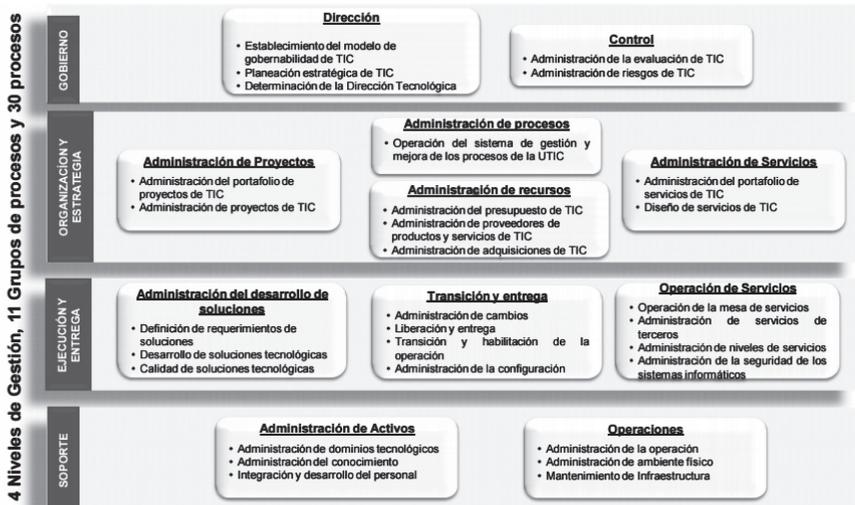
El 16 de enero del 2009 se publicó en el DOF el acuerdo mediante el cual se da a conocer la *Agenda de Gobierno Digital*,<sup>4</sup> en la que se describen las estrategias y líneas de acción que debían seguir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para impulsar lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su Eje Rector 5, objetivo 4, estrategia 4.1, *“Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos*

<sup>4</sup> Consúltese *Agenda de Gobierno Digital* en <http://biblio.juridicas.unam.mx>

los trámites administrativos y el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública”. Manteniendo vigente el decreto del 4 de diciembre del 2006.

Posteriormente, el 13 de julio del 2010, se publicó en el DOF, el acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MAAGTIC),<sup>5</sup> un paso evolutivo e importante en la transformación de los procesos de contratación de adquirentes de bienes y servicios de tecnologías de la Información. El MAAGTIC tuvo como objetivo principal definir un modelo de gobernabilidad de TIC, eliminando el 99% de la normatividad interna administrativa en la Administración Pública Federal, mediante la definición de cuatro niveles de gestión, 11 grupos de procesos y 30 procesos en materia de TIC (ver Figura 1), encaminados a simplificar y homologar los procesos, al desarrollo de indicadores para la medición de resultados y lograr mayor eficiencia orientada al servicio y a la satisfacción del ciudadano (ver Figura 1).

Figura 1



Fuente: Elaboración propia, con base en información de la página en internet de Víctor Miranda, profesional de la seguridad de la información.

En ese sentido, se establecieron procesos para la Planeación Estratégica de TIC, Administración de Proyectos, Administración de Servicios y Operación de Servicios, orientados a definir de manera muy clara los requerimientos técnicos de las adquisiciones tecnológicas. Sin embargo, los procesos publicados en la primera versión del MAAGTIC eran

<sup>5</sup> Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 37, fracciones VI y XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1 y 6, fracciones I y XXIV del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

demasiados y confusos para las áreas de Tecnologías de la Información, tomando en consideración que el nivel de madurez de éstas era muy bajo, debido a que no existía un modelo de gobernabilidad de TIC. Los tiempos establecidos para implementación del mismo era relativamente corto, dada la gran cantidad de documentación que debía generarse, el tamaño reducido de las áreas y la cantidad de procesos que debían documentarse e implementarse.

El 6 de septiembre del 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y se establecen las disposiciones administrativas en esta materia. Esta versión del manual consta de 29 procesos (se elimina un proceso) y se establece el esquema de interoperabilidad y datos abiertos de la Administración Pública Federal, especificando las bases normativas para la interoperabilidad entre instituciones de gobierno y con opción de su adhesión entre entidades estatales y municipales. La versión a la hacemos referencia con anterioridad, seguía siendo un tanto compleja y el problema al que se enfrentaban las Unidades de Tecnologías de la Información (UTIC) es que aún no concluían la documentación e implementación de los procesos de la versión anterior del MAAGTIC, cuando ya tenían que realizar modificaciones y adecuaciones sobre una nueva versión del Manual. Sin embargo, estos lineamientos seguían estableciendo las bases para unificar criterios en la contratación y adquisición de bienes y servicios en materia de tecnologías de la información y comunicaciones.<sup>6</sup>

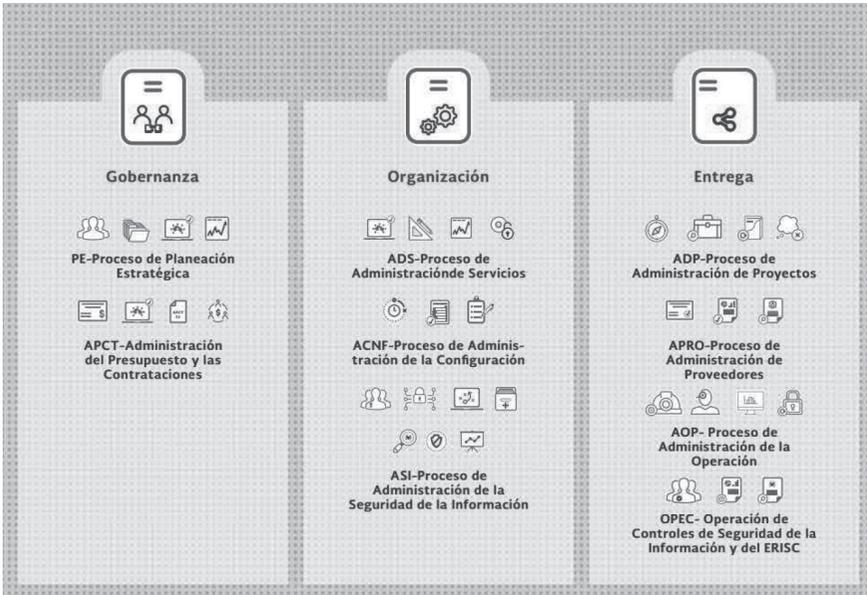
La versión más simplificada del Manual fue la publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, mediante el Acuerdo que tiene por objeto emitir las políticas y disposiciones para Estrategia Digital Nacional, en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y en la seguridad de la información, así como establecer el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas materias.<sup>7</sup> En esta versión del Manual se hace una reducción considerable de procesos, al pasar de 29 de la versión anterior a 9 procesos distribuidos en tres grandes macro procesos: Gobernanza, Organización y Entrega (ver Figura 2).

---

<sup>6</sup> Oficialmente el MAAGTIC es un manual que busca la homologación de la APF en los rubros de gestión y operación de las TIC, para lo cual se publicó *Los 7 lineamientos para implementar el MAAGTIC* a fin de que sea de gran apoyo para la Administración Pública en general.

<sup>7</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 8 de mayo del 2014.

Figura 2



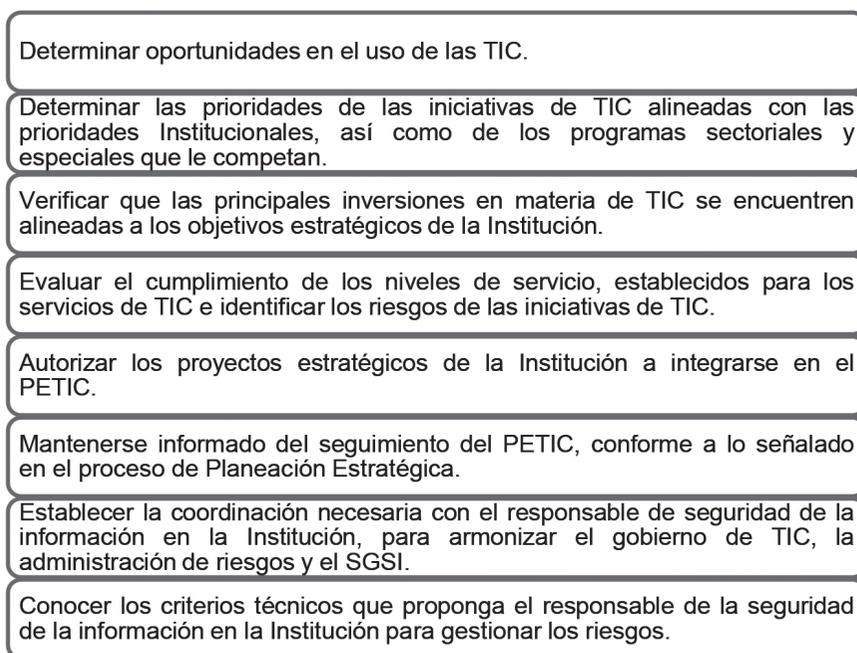
Fuente: Actualización política TIC V2.0 Secretaría de la Función Pública.

Es mediante el acuerdo del 8 de mayo, donde se establecen una serie de lineamientos que las UTIC (Unidad administrativa en la Institución responsable de proveer de infraestructura y servicios de TIC a las demás áreas y unidades administrativas)<sup>8</sup> deben seguir en materia de adquisiciones de bienes y/o servicios y arrendamientos, mismas que son enunciadas como reglas generales del acuerdo.

Conforme al acuerdo anterior, es necesario establecer un Grupo para la dirección de TIC, integrado por mandos superiores dentro de la Institución, con capacidad de toma de decisiones sobre los objetivos, metas y proyectos institucionales de TIC. Las principales atribuciones y funciones de grupo de dirección de TIC serán las de evaluar, autorizar, priorizar y verificar las inversiones, iniciativas y proyectos de TIC, con la finalidad de que estos sean implementados de acuerdo a las políticas y estrategias definidas por la Institución, estableciendo las siguientes actividades (ver Figura 3):

<sup>8</sup> Consúltese en [www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_doc.php?codnota=5343880](http://www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5343880)

### Figura 3



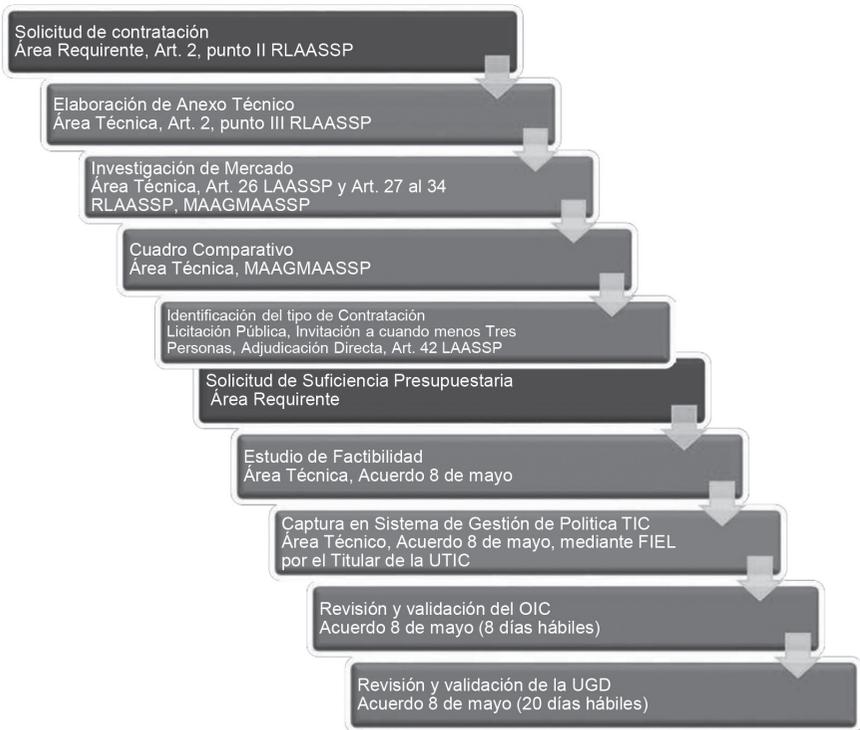
*Fuente:* Elaboración propia con base en el Acuerdo que Tiene por Objeto Emitir las Políticas y Disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y en la de Seguridad de la Información, así como Establecer el Manual Administrativo de Aplicación General en Dichas Materias.

Es importante mencionar que las iniciativas y proyectos que se presenten en el grupo de dirección de TIC, de acuerdo a lo establecido en el MAAGTICSI, deben estar alineadas a lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así mismo, es necesario integrar una serie de documentos, tales como un estudio de factibilidad, ser capturado en el sistema de Gestión de Política TIC, contar con la revisión, validación y autorización del Órgano Interno de Control de la Institución y finalmente la revisión, validación y autorización de la Unidad de Gobierno Digital de la Secretaría de la Función Pública.<sup>9</sup>

Haciendo un resumen de los lineamientos que deben cumplir las UTIC para poder realizar un proceso de contratación de TIC, deben realizarse previo al proceso de licitación las siguientes actividades (ver Figura 4):

<sup>9</sup> Cabe señalar que todos estos lineamientos deben respaldarse en el Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 4 de diciembre del 2006.

**Figura 4**



Los lineamientos establecidos en el acuerdo del 8 de mayo marcan el cambio más importante y trascendental en la manera de realizar contrataciones y adquisiciones de bienes y/o servicios en materia de TIC, debido a que por primera vez se establece que se debe realizar una revisión, validación y autorización por parte del Órgano Interno de Control de las Instituciones y de la Unidad de Gobierno Digital, con lo anterior se da un paso importante para transparentar los procesos de contratación de la UTIC. Además, de que en el acuerdo del 8 de mayo se establecen políticas que deben considerar las UTIC en la contratación de servicios, tecnologías, desarrollos y seguridad de la información. Con lo anterior se garantiza que todas las entidades del Gobierno Federal estén alineadas a la Estrategia Digital Nacional y a la homologación de los mismos bienes y servicios, con la finalidad de caminar hacia la interoperabilidad entre entidades.

Sin embargo, el integrar estos lineamientos de revisión, validación y autorización trajo consigo un retraso en la planeación y ejecución de las contrataciones en materia de TIC, debido a que con la aplicación de estos lineamientos se incrementó a 28 días hábiles para poder iniciar un proceso de contratación, sin considerar los tiempos que se pudieran tardar

en su autorización en el Grupo de Dirección de TIC. Es decir, lo que, en un proceso de contratación ordinario de cualquier naturaleza, a través de licitación pública, que lleva un tiempo estimado de contratación de dos meses, se sumó un mes con una semana, teniendo como resultado que, en el caso de adquisiciones en materia de TIC, se llevarían a partir de la publicación del acuerdo del 8 de mayo más de tres meses.

Un aspecto importante a mencionar en este periodo es que, con la aplicación del acuerdo en mención, se establecieron múltiples contratos marco, los cuales tienen por objeto garantizar las mejores condiciones para el Estado, en función de lo anterior, las UTIC podían adherirse a dichos contratos, sin necesidad de realizar todo el proceso de contratación establecido en la LAASSP y los lineamientos del acuerdo del 8 de mayo.

También se determinó el uso de la Herramienta de Gestión de la Política TIC, con la utilización de la Firma Electrónica Avanzada (FIEL), con el objetivo de integrar toda la documentación que sustenta el procedimiento de contratación en materia de TIC, para su revisión, validación y autorización por parte del OIC de la Institución y de la UGD. En esa misma plataforma informática se debe capturar el PETIC (el conjunto de proyectos que elaboran las Instituciones, conformado por un máximo de 7 proyectos estratégicos) de la Institución y las iniciativas o proyectos en materia de TIC.

La última versión publicada del MAAGTICSI,<sup>10</sup> es la del pasado 4 de febrero del 2016, en la que se realizaron diversas reformas, sin embargo, se mantienen los 9 procesos del Manual. En el rubro de contrataciones de bienes y/o servicios en materia de TIC se mantiene la revisión, validación y autorización por parte del OIC de la Institución, a través de la Herramienta de Gestión de la Política TIC. Sin embargo, se realizaron modificaciones en los tiempos de revisión, validación y autorización de la UGD, determinando 10 días hábiles para dictaminar proyectos relacionados con adquisiciones de TIC, y su posterior turno a la Unidad Política de Control Presupuestario (UPCP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), misma que deberá autorizar dentro de los 20 días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud. Para el caso de arrendamientos y contratación de servicios y bienes de TIC, la UTIC emitirá dictamen técnico correspondiente, dentro de los 15 días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud correspondiente.

## **Conclusiones**

Si bien existe un marco regulatorio para realizar los procesos de contratación de adquisiciones de cualquier tipo de contratación y/o

---

<sup>10</sup> *Diario Oficial de la Federación* el 08 de mayo del 2014, última reforma publicada el 04-02-2016.

adquisición de bienes o servicios en la Administración Pública Federal, es importante señalar que en la última década el Gobierno Federal ha impulsado diversas iniciativas y lineamientos en materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, con la finalidad de homologar tecnologías y generar estrategias para lograr un nivel de madurez en las Unidades de Tecnologías de la Información de las entidades e Instituciones.

En los últimos cinco años estos lineamientos han sido mucho más claros, específicos y concretos, reduciendo de manera significativa procesos y documentación para su implementación, así como automatizando y simplificando procesos, con la finalidad de hacerlos más ágiles y fáciles de operar, entre las diversas áreas que intervienen para su integración, revisión, validación y autorización.

Si bien han evolucionado los procesos, se han homologado tecnología y unificado procesos, también se han adicionado tiempos en la contratación de bienes y/o servicios asociados a las Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Obligando a las Unidades de TIC a tener una mejor planeación y programación de sus proyectos.

Es indudable que en este proceso de maduración de las Unidades de TIC se han visto afectadas, reflejando retrasos en implementación de proyectos, adquisición de tecnologías y renovación de servicios, poniendo en riesgo la operación de las mismas.

Un aspecto positivo que se puede observar con la adopción de las Políticas publicadas en los diversos acuerdos, es que se han transparentado de manera considerable los procesos de contratación en materia de TIC y se ha favorecido la adhesión a contratos marco. También ha permitido homologar criterios en los procesos de contratación en toda la Administración Pública Federal y establecer una estrategia en la que todas las Unidades de TIC estén encaminadas a la adopción de tecnologías similares, compatibles e interoperables entre sí. Con esto se garantiza que todo el Gobierno Federal está alineado y encaminado hacia un mismo modelo de gobernabilidad de TIC.

Se consideran dos retos a vencer, el primero y más importante es que los titulares de las áreas de TIC adquieran los conocimientos suficientes para la implementación y alineación del MAAGTIC y las políticas establecidas para las contrataciones y/o adquisiciones de bienes y/o servicios en materia de TIC. Dado su naturaleza de área técnica, en muchos de los casos es difícil comprender, analizar y por consiguiente implementar las disposiciones y políticas de los acuerdos y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnología de la Información y Comunicaciones y Seguridad de la Información.

El segundo es la reducción de los tiempos de revisión, validación y autorización de los OIC y de la UGD, debido a que se han incrementado considerablemente los tiempos de contratación de adquisiciones y/o arrendamientos de bienes y/o servicios en materia de TIC, con ello se pone en riesgo la continuidad de la operación y servicios de las Unidades de TIC.

En ambos casos resulta indispensable contar con capacitación, por un lado, para las Unidades de TIC, en materia de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, así como de las políticas definidas en los acuerdos y MAAGTICSI. Por otro lado, para los OIC y la UGD, en materia de Tecnologías de la Información, con el objetivo de que cuenten con los conocimientos en la materia, para poder acortar los tiempos de respuesta en los dictámenes y de esta forma eficientar los procesos de contratación en materia de TIC.

Sin duda hay un camino largo que recorrer para alcanzar un grado óptimo de madurez de las Unidades de TIC, pero se han realizado acciones muy importantes en los últimos diez años, que han permitido adoptar tecnologías acorde a las necesidades de las entidades, alineadas a las mejores prácticas, con un modelo de gobernabilidad similar para toda la Administración Pública Federal, alineado a las disposiciones de la Unidad de Gobierno Digital y tendiente a la adopción de la Estrategia Digital Nacional del Gobierno Federal.

## **Fuentes de Consulta**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 134.

*Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero del 2000.

*Diario Oficial de la Federación*, 28 de julio del 2010.

*Agenda de Gobierno Digital* en <http://biblio.juridicas.unam.mx>

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; 1 y 6, fracciones I y XXIV del *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*.

*Los 7 lineamientos para implementar el MAAGTIC*

*Diario Oficial de la Federación*, 8 de mayo del 2014.

[www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_doc.php?codnota=5343880](http://www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5343880)

Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre del 2006.

*Diario Oficial de la Federación* el 08 de mayo del 2014, última reforma publicada el 4 de febrero del 2016.