

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA ADMINISTRACIÓN URBANA

**Transparencia en los procesos de licitación:
claroscuros de las compras públicas**

TRABAJO RECEPCIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA

MARCO ANTONIO TORRES RIVERA

Director del trabajo recepcional

Lic. Maximino Cristian Álvarez Molina

Ciudad de México, marzo de 2017.

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Contenido

Índice de cuadros, mapas, tablas, gráficas y siglas

Cuadro 2.1. Etapas que compone el proceso de licitación Pública.....	22
Cuadro 3.1. Principales cambios en los marcos normativos en materia de contrataciones públicas en México.....	68
Cuadro 5.1. Beneficios del Sistema TransMexiquense Bicentenario Mexibus Estado de México.....	87
Cuadro 5.2. Características de la Línea MEXIBUS II.....	89
Mapa 5.1. Municipios que Recorre la Línea 2 del Sistema TransMexiquense Bicentenario Mexibus Línea II, 2015.....	90
Mapa 5.2. Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2015.....	91
Mapa 5.3. Municipio Coacalco de Berriozábal, Estado de México, 2015.....	94
Mapa 5.4. Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo, Estado de México, 2015.....	97
Mapa 5.5. Municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, 2015.....	100
Tabla 7.1. Indicadores de cumplimiento relacionado con la autorización presupuestaria de la Licitación 44937003-001-09. Estado de México, 2009.....	117
Tabla 7.2. Indicadores de cumplimiento relacionado con las bases de la Licitación 44937003-001-09. Estado de México, 2009.....	128
Tabla 7.3. Indicadores de cumplimiento relacionado con la publicación convocatoria de la Licitación 44937003-001-09. Estado de México, 2009.....	136
Tabla 7.4. Indicadores de cumplimiento relacionado con la Presentación y apertura de propuestas de la Licitación 44937003-001-09. Estado de México, 2009.....	143
Tabla 7.5. Indicadores de cumplimiento relacionado con la Emisión de fallo de la Licitación 44937003-001-09. Estado de México, 2009.....	149
Gráfica 7.1. Porcentaje de cumplimiento en las etapas: Autorización Presupuestaria y Bases relativas a la licitación 44937003-001-09.	132
Gráfica 7.2. Porcentaje de cumplimiento en las etapas: Publicación de la convocatoria y Presentación y apertura de ofertas relativas a la licitación 44937003-001-09.....	145
Gráfica 7.3. Porcentaje de cumplimiento en la etapa: Emisión de fallo relativa a la licitación 44937003-001-09.....	151
Gráfica 7.4. Descripción general del cumplimiento de cada una de las etapas del proceso de licitación 44937003-001-09.....	153

Siglas

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. LAS COMPRAS PÚBLICAS UN ANÁLISIS INTEGRAL AL PROCESO.....	7
1.1. CONTEXTO HISTÓRICO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS	
(El Estado de Bienestar y la Intervención del Estado en la economía).	8
1.1.1. Las medidas propuestas por el New Public Management (Nueva Administración Pública).....	11
1.2. LAS PRIMERAS REFORMAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS... 	13
1.3. ACUERDOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE COMPRAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA.	15
1.3.1 Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN.....	15
1.3.2. Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea.....	16
CONCLUSIONES DEL APARTADO.	18
CAPÍTULO 2. LA LICITACIÓN PÚBLICA, UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA.	20
2.1. ETAPAS QUE COMPONEN A LA LICITACIÓN PÚBLICA.....	22
2.1.1. Fase Preliminar.....	23
2.1.2. Desarrollo del Proceso.....	24
2.1.3. Etapa Final.....	29
2.2. OTRAS FORMAS DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.	30
2.2.1. Por invitación a cuando menos tres personas.....	30
2.2.2. Adjudicación directa.....	32
2.3. LA LICITACIÓN EN AMÉRICA LATINA.	35
2.3.1. Colombia.....	36
CONCLUSIONES DEL APARTADO	39
CAPÍTULO 3. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN MÉXICO (Contexto histórico).43	
3.1.1 Ley Sobre Adquisiciones Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (1979).....	45
3.1.2. Ley de Obras Públicas (1980).....	47
3.1.3. Reforma Constitucional del Artículo 134 (1982).....	48
3.1.4. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (1993).....	50
3.1.5. Otros cambios estructurales en materia de adquisiciones en México (década de 1990).....	53
3.2. LEGISLACIONES VIGENTES EN MATERIA DE ADQUISICIONES EN MÉXICO (federales).	56
3.2.1 Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM).....	56
3.2.2 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).....	61
3.2.3 Reforma al Artículo 134 (2007).....	65
CONCLUSIONES DEL APARTADO.	67
CAPÍTULO 4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN EL ESTADO DE MÉXICO.	70
4.1.1. Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México.....	70
4.1.2. La participación ciudadana en los procesos de contrataciones públicas en el Estado de México.....	80
CONCLUSIONES DEL APARTADO.	82

CAPÍTULO 5. EL SISTEMA BUS RAPID TRANSIT COMO HERRAMIENTA DE MEJORA DE LA MOVILIDAD URBANA EN EL ESTADO DE MÉXICO.	84
5.1. SISTEMA TRANSMEXIQUENSE BICENTENARIO MEXIBUS, LÍNEA DOS.....	88
5.1.1. Municipio de Ecatepec de Morelos.....	90
5.1.2. Municipio de Coacalco de Berriozábal.....	94
5.1.3. Municipio de Tultitlán.....	97
5.1.4. Municipio de Cuautitlán Izcalli.....	99
CONCLUSIONES DEL APARTADO.	104
CAPÍTULO 6. DISCUSIÓN METODOLÓGICA	112
6.1.1. ¿Cómo se realizó la investigación?.....	112
6.1.2. Delimitación de la investigación.....	113
6.1.3. Delimitación de la población, Testigos Sociales (Federales y Estado de México).....	114
CAPITULO 7. ANÁLISIS DE LAS ETAPAS DEL PROCESO DE LICITACIÓN 44937003-001-09.....	115
7.1.1. Etapa uno, fase preliminar.....	115
7.1.2. Etapa dos, desarrollo del proceso.....	132
7.1.3. Etapa final, emisión de Fallo (Adjudicación del contrato al oferente que presentó la oferta más ventajosa).....	146
CONCLUSIONES DEL APARTADO.	152
CONCLUSIONES GENERALES.....	154
ANEXOS.....	162

LISTA DE SIGLAS.

BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BRT	Bus Transit Rapid.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CINCO	Comisión Intersectorial de Contratación Pública.
COLMEX	Colegio de México, A.C.
CRCAL	Centro Regional de Competencia para América Latina.
CtsEMBARQ	Centro de Transporte Sustentable México.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.
INFOEM	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.
LAASSP	Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
LAOP	Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
LOP	Ley de Obras Públicas.
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
LSAAAAPF	Ley Sobre Adquisiciones Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.
OMC	Organización Mundial Del Comercio.
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.
PIB	Producto Interno Bruto.
SC	Secretaría de Comercio.
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
SFP	Secretaría de Función Pública.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
STC	Sistema de Transporte Colectivo.
TELCUM	Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México.
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de Comercio de América del Norte.
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de México.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle del México.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

Al momento de concluir este trabajo, el cual representó un gran reto, es inevitable pensar que este fue resultado un esfuerzo individual. Es decir, durante el desarrollo de este trabajo muchas personas me mostraron su apoyo, ello me sirvió en gran medida para lograr esta meta. Es por ello, que sirvan estas líneas para poder agradecer a cada uno de ustedes.

Debo agradecer en primera instancia al Maestro, Maximino Cristian Álvarez Molina, por ayudarme en el desarrollo de este trabajo de investigación. Al contar con su apoyo, confianza y sobre todo al contar con sus conocimientos me permitieron mejorar mis capacidades en el campo de la investigación. Con sus aportaciones, opiniones y sobre todo sus correcciones fueron la clave para llevar este trabajo a buen puerto, profe Max ¡muchas gracias por su apoyo y sobre todo su paciencia!

De manera principal, doy gracias a mis padres Aurelia Rivera Gutiérrez y Juan Capistrano Torres Sánchez, los cuales me dieron la vida y sobre todo me han apoyado en cada instante, no sólo con recursos económicos; sino también con su paciencia, apoyo y dedicación. Ustedes, que sin un alto grado educativo, forjaron en mí un hombre con una buena preparación. En especial agradezco a mi mamá la cual siempre me apoyó en seguir mis estudios y me enseñó que no me debo rendir aún cuando me enfrente a un grave problema de salud ¡gracias mamá, gracias papá, los amo!

Agradezco a mi hermano, Juan Torres Rivera, el cual supo tomar el papel de hermano mayor y me inculcó una serie de valores y conductas que me han permitido mejorar mi persona, gracias hermano, sabes que te quiero mucho. Tanto tú, como mis papás siempre han sido el motor para seguir adelante, el pensar que puedo lograr muchas cosas ¡los amo! Agradezco mi familia primos, tios, abuelos (q.e.d) los cuales me brindaron su cariño, comprensión y apoyo, en especial agradecer a mi tía Rufina Reyes Gutierrez, la cual es como mi segunda madre, muchas gracias a todos ustedes.

Te Agradezco Alma Cristina Román Hernández, que llegaste a mi vida y has estado conmigo en las buenas y en las malas, pero siempre, dándome palabras de ánimo para poder seguir esforzándome por lo que más quiero ¡Gracias, sabes que te amo mucho!

Agradecer a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, UACM mi ALMA MÁTER, la cual me abrió sus puertas y me dejó descubrir en ella una oportunidad para prepararme y trabajar en beneficio de la comunidad. Gracias a la UACM, pude encontrar una serie de personas que comparten una serie de ideales enfocados en mejorar las condiciones sociales de esta hermosa y compleja ciudad.

*¡AUTONOMÍA, EDUCACIÓN Y LIBERTAD; AUTONOMÍA, EDUCACIÓN Y LIBERTAD ARRIBA, ARRIBA LA
AUTÓNOMA DE LA CIUDAD!*

Es complejo recordar a todas las personas con las que interactué a lo largo de este proceso, pero a todos ellos quiero decirles: ¡GRACIAS! por que su apoyo y cariño, ya puedo decir ¡SOY LICENCIADO!

INTRODUCCIÓN

Actualmente, las contrataciones públicas, particularmente la licitación pública se ha convertido en la principal herramienta con la que cuentan los gobiernos para la construcción de obras o la prestación de servicios. En un primer acercamiento a este tema, el *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID) define a la licitación pública como un procedimiento mediante el cual la las instancias de la Administración Pública pueden contratar la construcción de obras públicas y/o prestar servicios, para ello las instancias de la Administración Pública emiten una convocatoria para recibir una serie de propuestas por parte de las personas interesadas, para que posteriormente se pueda elegir y adjudicar el respectivo contrato con el oferente cuya propuesta tenga las mejores condiciones entorno a precio, calidad y funcionalidad.

Con base en la información anteriormente descrita, diversos investigadores señalan que estos procesos han sido proclives a la presencia de actos de cohecho. Esto se debe a que en estos procesos, existe la interacción directa entre servidores públicos y personas integrantes de inicitiva privada, los cuales puede establecer acciones para el desvío de recursos públicos, manipulación del proceso, o la negociación entre oferentes para participar o no en ciertos procesos, manipular ofertas, con el fin de beneficiar a un oferente en particular.

Es por ello, que el principal objetivo de este trabajo de investigación es analizar un proceso de licitación. En este caso, en el Estado de Mexico y confirmar si realmente en estos procesos es perceptible la presencia de actos de corrupción, desvío de recursos públicos y/o la convenio ilegal del contrato que se está licitando. Lo que se pretende lograr al realizar esta investigación, es que con base en la información obtenida presentar y las áreas de oportunidad detectadas, presentar propuestas que permitan mejorar los procesos de licitación, a nivel federal y de manera especial fortalecer y mejorar las licitaciones que se lleven a cabo en el Estado de México.

Para ello, el primer capítulo de la investigación presenta un análisis sobre el origen, elementos y etapas que integran a un proceso de contratación pública; identificar de los

acuerdos internacionales que se han suscrito en la materia; además de identificar los acuerdos que el gobierno mexicano ha firmado, respecto de este tema.

Con base en un análisis general de los procesos de contrataciones públicas a nivel internacional, en el capítulo dos de la investigación presenta un estudio detallado sobre en qué consiste la licitación pública; esto desde identificar los actores involucrados en el procesos, las etapas que lo integran y los fines y objetivos que busca alcanzar este tipo de procedimientos. Además de, explicar que otros modelos de contrataciones se pueden llevar a cabo para la construcción de una obra pública, contratar un servicio, adquirir y/o arrendar un bien.

Es importante señalar, que el capítulo dos se centra en estudiar detalladamente a la licitación pública; ya que mediante este proceso, se desarrolló el proyecto de obra pública que fue seleccionado como estudio de caso de esta investigación (proceso de Licitación pública internacional **44937003-001-09**). Asimismo, en este capítulo se presenta un análisis comparativo sobre cómo en otros países de América Latina llevan a cabo estos procedimientos, esto con el fin de poder observar, las políticas públicas, criterios y medios con los que se cuentan para realizar un proceso de adquisición, esto es importante; ya que se podrán identificar buenas prácticas las cuales pueden servir de modelo para poder implementar acciones y/o políticas públicas especializadas en contrataciones públicas en México.

El tercer capítulo de esta investigación, se centra en estudiar de manera crítica los procesos de contrataciones públicas en México. Esto a partir del análisis del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las reformas aplicadas a este artículo, además de identificar las leyes y las instituciones especializadas en estos procesos, esto permitirá al lector tener un panorama amplio sobre los cambios más importantes respecto a este tema.

Posteriormente en el capítulo cuatro de la investigación se centra en analizar la forma en cómo se llevan los procesos de contrataciones públicas en el Estado de México; es importante señalar que la razón de elegir a esta entidad, es porque en ella se desarrolló la licitación que fue seleccionada como estudio de caso de esta investigación. Para ello, se

realiza una revisión de los marcos normativos y las instituciones especializadas en la construcción de obras públicas en el Estado.

Uno de los objetivos de realizar, un análisis de los marcos normativos en materia de contrataciones públicas en el Estado de México, en especial el relacionado en la construcción de obra pública, es para poder conocer de manera integral las dependencias reconocidas para poder llevar a cabo el desarrollo de proyectos bajo esta normativa, identificar sus principales atribuciones y obligaciones. En el supuesto de identificar áreas de oportunidad respecto del análisis de las normas, poder presentar una serie de recomendaciones y propuestas que permitan fortalecer los procesos con el fin de que se desarrollen con transparencia, legalidad e imparcialidad.

El capítulo cinco, se enfoca en el estudio de la licitación No.**44937003-001-09**, relacionada en la construcción, operación y mantenimiento de una línea de transporte público basado en el esquema “Bus Rapid Transit”, (BRT). Para ello, el presente capítulo se divide en dos secciones en la primera se explica en qué consiste este modelo de transporte, cómo se encuentra estructurado, características principales y la forma en cómo se desarrollar; es decir, si en este tipo de obras hay trabajo coordinado entre gobierno e iniciativa privada o son proyectos realizados por un sector de manera unilateral.

La segunda sección del capítulo, presenta un análisis de los municipios por donde circula la línea 2 del sistema BRT en el Estado de México. Esto a partir de identificar las condiciones de territorio, población, principales actividades económicas, infraestructura en vial y de transporte, además de conocer las principales problemáticas respecto a los dos últimos puntos señalados. La revisión, se basa en los planes municipales de los municipios por donde circula esta línea de transporte público (Ecatepec de Morelos, Coacalco de Berriozábal, Tultitlán y Cuautitlán Izcalli), esto sumado al análisis del estudio de factibilidad de este proyecto de transporte público.

Como se mencionó en párrafos anteriores, el estudio de caso de esta investigación es la licitación pública internacional **No.44937003-001-09**, relacionada con el “otorgamiento de una concesión para la construcción, operación, explotación y mantenimiento de 2 terminales 42 estaciones, patios y corredores para el recorrido de

autobuses de alta capacidad que circula por los puntos de Coacalco-Plaza las Américas en el estado de México, además del recaudo y despacho de este servicio.”

El objetivo es conocer cómo se llevó a cabo dicho proceso de licitación, esto a partir de la elaboración de las bases hechas por la *Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México* a través de la *Dirección General de Infraestructura para el Transporte de Alta Capacidad*. Hasta el fallo final mediante el cual se informó quién de los oferentes se adjudicó dicho proyecto.

Con base en la información obtenida, se presentarán una serie de conclusiones en donde se mostrará la forma en cómo se desarrolló este proceso de licitación. Con los resultados obtenidos, poder responder la pregunta de investigación de este trabajo, la cual es saber ¿En qué condiciones se llevó el proceso de licitación 44937003-001-09? referente al *Sistema TransMexiquense Bicentenario Mexibus Línea 2*.

Es importante señalar la investigación, se basa en un modelo de estudio intensivo “considerando muy pocas unidades- o solo una, al límite, se estudia en ella un elevado número de propiedades y dimensiones” (Bertolini. 1991; 44). La metodología empleada es mixta; es decir, la combinación de la metodología **cuantitativa**, la cual permite “medir las variables objeto de estudio de una forma objetiva y con alto grado de precisión” (Lafuente y Marin, 2008: 5). Mediante este modelo, se presenta un estudio de las etapas que integraron la licitación seleccionada como estudio de caso, los resultados obtenidos, se presentaran una serie de estadísticas que indicarán el porcentaje de cumplimiento en cada una de las etapas de la licitación.

Es decir, el análisis cuantitativo se basa en una interpretación de manera numérica, de la información obtenida, a través de las solicitudes de información presentadas, con ello esta información se interpreta en graficas, enfocadas en que el lector, comprenda de manera sencilla la forma en cómo se desarrollaron cada unas de las etapas del proceso de licitación que se eligió como estudio de caso.

A la par del estudio de tipo cuantitativo se presentan un análisis de tipo **cuantitativo**, el cual se enfoca en “la comprensión y se centra en la indagación de hechos,

en el papel personal que adopta el investigador desde el comienzo de la investigación, así como su interpretación de los sucesos y acontecimientos” (Balcázar et al, 2010: 23). Con base en este modelo de investigación se propondrán una serie de opiniones y recomendaciones que hagan de las contrataciones públicas en el Estado de México procesos transparentes, apegados a la legalidad e imparciales.

Es decir, con la información obtenida del proceso de análisis cuantitativo, se busca identificar, las áreas de oportunidad presentadas en el proceso de licitación. Siendo esta información base para presentar una serie de medidas enfocadas en mejorar los procesos de contrataciones públicas.

Asimismo, la investigación será de carácter sincrónica; es decir que se enfoca en un periodo corto y determinado; a partir de la publicación de la convocatoria de la licitación de la línea 2 del Mexibus, hasta el fallo final que dio a conocer la empresa que se adjudicó el contrato de dicho proceso. Otra característica del proceso, es que hace un contraste entre lo que debe ser, en este caso, lo que marca la teoría y principalmente el Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México y su Reglamento y lo acontecido en la licitación que fue seleccionada como estudio de caso.

PARTE I

CONOCIENDO EL
MECANISMO DE LA LICITACIÓN PÚBLICA.

CAPÍTULO 1. LAS COMPRAS PÚBLICAS UN ANÁLISIS INTEGRAL AL PROCESO.

Las compras públicas, se han convertido en un tema que se ha insertado de manera permanente en las agendas gubernamentales. Esto se debe a que, mediante este tipo de procedimientos, las instancias que conforman a la Administración Pública, tienen la posibilidad de construir obras o prestar servicios que, en suma, solucionen diversas demandas sociales. Por tal razón, la *Organización Mundial del Comercio* (OMC) define a estos procedimientos como una herramienta gubernamental enfocada en “generar externalidades positivas que aumenten el beneficio social” (Rozenwurcel y López, 2012: 8).

Es decir, para la OMC, mediante la construcción de obras o la prestación de servicios las instancias de gobierno puedan mejorar las condiciones sociales, económicas y de infraestructura de las grandes ciudades, este mismo organismo señala que estos procesos alcanzan sus objetivos cuando se desarrollan de manera eficiente, con transparencia, legalidad e imparcialidad. Asimismo, para la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE) señala que las contrataciones públicas han llegado a representar hasta el 12% del Producto Interno Bruto (PIB). En el caso de Europa, las contrataciones públicas se han convertido en un sector altamente productivo cubriendo “un porcentaje cada vez más significativo de los flujos comerciales mundiales. Así, por ejemplo, [los procesos de adquisiciones gubernamentales representan] en la actualidad un 20% del PIB de la Unión Europea.” (Zapatero, 2014: 2), a nivel mundial la OMC estima que las compras públicas, representan el “cerca del 80% del comercio mundial” (Osterlof, et al, 2011: 7).

Basado en los indicadores presentados por la OMC y la OCDE, es posible señalar la importancia que han adquirido los procesos de compras públicas en el escenario económico global, además como estos procesos se han convertido en la base para dar solución a diversas demandas sociales. Derivado de la importancia de este tipo de procesos y la complejidad que adquieren estos procesos, ha surgido la necesidad de crear mecanismos y acciones enfocadas en proteger la integridad, eficiencia, transparencia y apego a la legalidad; acciones y trabajos que permitan a las instancias de la Administración

Pública “desempeñar sus múltiples funciones [además de] promover la innovación y el desarrollo empresarial” (Rozenwurcel y Bezchinsky, 2012: 11). Esto, sin dejar de lado las mejoras que producen en diversos sectores, por ejemplo en la sociedad con obras y servicios de calidad y al gobierno, con la maximización de recursos públicos; fomento de un desarrollo económico continuo, atracción de inversiones extranjeras y la creación de nuevas fuentes de empleo.

Por lo anterior, se puede establecer, que los procesos de adquisiciones se han convertido en uno de los factores clave en el proceso del desarrollo de las naciones. Pero, antes de generar juicios y conclusiones adelantadas sobre la viabilidad o no de estos procesos, es importante conocer los factores que provocaron su aparición, iniciativas y acuerdos que se han presentado para su regulación; sumado al estudio sobre cómo se llevan a cabo estos procesos en países en América Latina, este análisis permitirá resaltar las acciones, mecanismos y buenas prácticas enfocadas en proteger la integridad de estos procedimientos.

El objetivo de este apartado, es que el lector conozca el contexto histórico de las contrataciones públicas; en un segundo punto explicar las etapas, actores involucrados en el proceso y la importancia del mecanismo, además de revisar la forma en cómo se encuentran regulados estos procedimientos. En un primer acercamiento, diversos investigadores explican que históricamente el proceso para regular y hacer más eficientes los procesos de adquisiciones ha sido un tanto complicado, esto se debe a la falta de normas internacionales; el sobre-proteccionismo de los mercados locales y la nula promoción para que empresas extranjeras para que tuvieran la oportunidad de participar en un proceso de contratación. Es por ello, que en la primera parte de este capítulo explica los elementos que provocaron la creación de los sistemas de compras públicas.

1.1. CONTEXTO HISTÓRICO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS (El Estado de Bienestar y la Intervención del Estado en la economía).

El modelo económico-político conocido como "Estado de Bienestar" es la conceptualización a la forma de gobierno que surgió posterior a la Segunda Guerra

Mundial. El objetivo principal de este modelo, era generar cambios integrales en las estructuras gubernamentales, con ello potencializar las economías locales, sumado a la creación de políticas públicas focalizadas en atender las demandas sociales particularmente de la población de escasos recursos.

Peter H. Lindert, doctor en economía y profesor de la Universidad de California, explica que uno de los factores que provocaron el éxito del modelo del Estado de Bienestar fue gracias al aumento de los ingresos *per-cápita* de los países. Este factor, hizo que las económicas locales se transformaran en economías globales, posibilitando al Estado a estar en condiciones de incursionar en diversos escenarios productivos; haciendo que éste se convirtiera en el principal director de los procesos económicos, políticos y sociales a nivel nacional.

Con estas acciones, el Estado se convirtió en productor y consumidor de los bienes y servicios que este mismo producía, generándole la capacidad de poder construir obras públicas o prestar servicios sin la necesidad de establecer relaciones contractuales con el sector económico privado. Uno de los factores que provocó esta situación, fue la confianza y certidumbre que existía en las instituciones de la Administración Pública, las cuales trabajaron en la creación de modelos y estrategias de políticas de desarrollo económico, político y social con ello, el modelo del Estado de Bienestar logró los objetivos planteados en sus inicios, esto es: pleno desarrollo económico, mejorar las condiciones sociales basado en obras públicas y servicios de calidad y maximización de los recursos públicos.

En la revisión a diversas aportaciones teóricas, se puede identificar, que en el modelo de Estado de Bienestar, el sector económico privado tuvo un papel secundario en el desarrollo económico. Esto, fue ocasionado porque las personas que conformaban la iniciativa privada no contaban con los recursos suficientes para poder generar un crecimiento económico sostenido, de creación de empleos y la poca capacidad para la construcción de obras y/o prestación de servicios, a gran escala como los realizados por el Estado, además que la mayoría de los espacios económicos estratégicos fueron administrados por este último.

En conclusión, se observa que el Estado de Bienestar fue un modelo que surgió con el propósito de generar una transformación en los escenarios, económicos, políticos y sociales, es posible señalar que estos objetivos se cumplieron en su totalidad. De manera particular, en lo que respecta a los procesos de contrataciones públicas este modelo se caracterizó por:

Una prohibición expresa para que empresas extranjeras pudieran participar en procesos de compras públicas nacionales, o preferencias de precio en las ofertas de los proveedores locales, hasta otras como tales de dar trato preferencial a proveedores que aceptaran utilizar insumos nacionales, o establecer exigencias y requerimientos tendientes a excluir los proveedores extranjeros pero favoreciendo a la industria nacional (Araya, 2006: 17).

Es decir, una de las causas que provocaron esta situación era porque el Estado contaba con los recursos económicos necesarios para intervenir en los escenarios económicos y sociales a nivel nacional, esto hizo que durante un largo periodo no se necesitara establecer relaciones contractuales con el sector privado. No fue, sino hasta la década de 1970 en donde se empieza que este modelo sufre un debilitamiento, esto se debió principalmente por el desplome de los precios del petróleo ello generó en las naciones que basaban su economía en la extracción procesamiento de este recurso natural dejaban de recibir ingresos suficientes para poder construir obras públicas y/o prestar servicios, la crisis se recrudece al momento de perder la capacidad de crear políticas públicas de desarrollo social. Es en este punto, en donde diversos analistas propusieron una reconversión de la figura del Estado el cual debía dejar de intervenir en estos espacios, ya que en vez de obtener dividendos positivos su participación generaba pérdidas.

La hipótesis anteriormente señalada se puede confirmar con el estudio hecho por el sociólogo y economista norteamericano James O'Connor, el cual señala que los factores que provocaron la crisis del Estado de Bienestar fueron: la falta de recursos que se obtenían mayoritariamente de los ingresos *per-cápita*; y el recaudo de impuestos, venta y extracción de petróleo ello provocó que el Estado quedara imposibilitado de “garantizar la

rentabilidad del capital privado y, por otro lado, la creciente demanda social de los servicios públicos –gastos sociales- [que le permitiera acumular los niveles de capital] para sostener financieramente al Estado” (de la O Barroso y Castro, sin año: 23).

Es decir, la pérdida de liquidez económica provocó en los gobiernos perder el control de los espacios económicos que tenía monopolizado, y al no permitir la participación de la iniciativa privada, generó una desestabilización del modelo. La suma de estos factores provocaron que el Estado se viera obligado a implementar acciones de racionalidad; siendo la principal medida, el desprendimiento de empresas públicas (adelgazamiento del Estado), aunado a dejar de crear políticas de desarrollo social.

Es en este momento en donde surgen una serie de propuestas de tipo neoliberal, en donde la principal medida era que el Estado al no contar con los recursos suficientes, debía dejar de intervenir en el escenario económico; ya que esto en vez de generar ganancias le representaba pérdidas. A partir de estas propuestas, se empezó a dar un desmantelamiento del Estado de Bienestar, provocando cambios siendo el más importante una mayor apertura a la participación del sector económico privado en los procesos económicos.

1.1.1. Las medidas propuestas por el New Public Management (Nueva Administración Pública).

La década de 1990, fue la etapa final de la transformación de la figura del Estado de Bienestar, un proceso que inició en 1970. Diversos analistas explican que las causas de la reestructuración de este modelo, fue por la pérdida de liquidez de las empresas productivas del Estado, caída en los precios del petróleo, crecimiento desordenado del aparato burocrático, crisis económicas. Esto provocó que los gobiernos perdieran la eficiencia y el control del escenario político-económico local, además de la pérdida de legitimidad; ya que la sociedad civil dejó de confiar en las instituciones gubernamentales que los representaban.

Bajo este contexto, surge el *New Public Management* (Nueva Administración Pública), como un modelo basado en “establecer sistemas que incrementaran la eficiencia, la responsabilidad y el desempeño [de las instancias de la Administración

Pública] mediante una gerencia orientada hacia las metas. La gerencia sería altamente racionalizada, con metas específicas y recursos para tales metas” (Lynn, Wildavsky, 1999: 231). Es decir, las medidas impulsadas se enfocaban en generar un escenario de austeridad económica, siendo un modelo base las conductas y modelos de trabajo bajo el principio de racionalidad llevados a cabo por el sector económico privado, ello permitiría a corto, mediano y largo plazo la corrección y mejora de los de las funciones realizadas al interior de la Administración Pública.

Las principales medidas, presentadas por la *Nueva Administración Pública*, era promover una reducción de las empresas públicas, reajustar del aparato burocrático (reducción), racionalización de recursos públicos y la generación de un servicio profesional de carrera. Para ello, los gobiernos tuvieron que “crear una gestión pública como campo de conocimiento [la cual a] partir de los problemas a los que se enfrenta los gestores públicos en la práctica, [se podía] identificar las ‘experiencias críticas’ por las cuales puedan pasar los nuevos gestores públicos, y de las que podrían aprender” (Shafritz y Hyde, 1999: 777).

Es decir, la eliminación de gastos innecesarios mediante la “adopción de métodos que trataban de incrementar la eficiencia empresarial, el mejoramiento de la productividad, el cobro de deudas, la eliminación del desperdicio y el fraude, la reducción del gobierno y la transferencia de responsabilidades al sector privado y prioridades similares” (Lynn, Wildavsky, 1999: 235). Se convertiría en el rasgo característico de este modelo. Con ello, se quitó la etiqueta de exclusividad a gran parte de las actividades llevadas a cabo por el gobierno, por ejemplo en materia de seguridad social, educación, salud, construcción de obras públicas entre otros.

En lo que respecta al tema de contrataciones públicas, la *Nueva Administración Pública* proponía que el gobierno debía establecer y dar una apertura al establecimiento de relaciones económicas estratégicas con el sector económico privado, tanto para la construcción de obras públicas y/o la prestación de servicios. A partir del establecimiento de este modelo, se hizo más evidente las relaciones público-privadas para la realización de diversos proyectos; ya que fortaleció la idea de que “cuanto más alto llegue el

compromiso y el liderazgo de la reforma de los SCP [sistemas de compras públicas, en donde participen activamente el sector público y privado de manera coordinada], mayores las probabilidades de éxito” (de Santos, 2011: 22).

El fortalecimiento de estas relaciones generaron un aumento del nivel de complejidad de los procesos públicos, es por ello, que con el paso de tiempo se tuvieron que generar una serie de acuerdos de cooperación, para que estos procesos fueran eficientes, transparentes, imparciales y apegados a la legalidad, esto sumado a acciones de asesoramiento técnico y de profesionalización de los funcionarios encargados de los mismos. En el siguiente apartado, se presenta un análisis particular de los principales acuerdos internacionales en materia de contrataciones públicas.

1.2. LAS PRIMERAS REFORMAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

A raíz de los problemas del modelo de Estado de Bienestar, diversos analistas y organismos económicos, presentaron propuestas enfocadas básicamente en la racionalización de las finanzas públicas. Una de las medidas, fue la reducción de las empresas productivas gubernamentales, siendo la principal medida, el dar apertura de los mercados económicos locales a las inversiones extranjeras.

Como se estableció en párrafos anteriores, las contrataciones públicas fue el sector en donde se observaron un mayor número de cambios, siendo de los más importantes la creación de acuerdos internacionales, el primero fue promovido por la *Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)*, acuerdo que fue firmado en la “conclusión de la Ronda de Tokio (1973-1979)”. Con ello las naciones firmantes, debían incorporar a sus legislaciones medidas enfocadas en hacer que los procesos de adquisiciones se realizaran con transparencia, legalidad e imparcialidad, además de dar un reconocimiento a la participación en igualdad de circunstancias de empresas de extranjeras en procesos de contrataciones locales.

Con ello se buscaba “asegurar un cumplimiento justo, pronto y efectivo de las disposiciones internacionales en materia de compras y mantener el equilibrio de derechos

y obligaciones al nivel más alto posible [a fin de asegurar la] transparencia de los procesos de compras y que faciliten la integración de los países con menor desarrollo económico.” (Araya, 2006: 16). Como se puede observar, el acuerdo en materia de contrataciones públicas de la Ronda de Tokio, cobra mucha importancia, al momento de comprometer a las naciones a dar una apertura a la participación de empresas privadas en procesos locales y que estas participen en igualdad de circunstancias con oferentes locales, además de que con la firma de este acuerdo la igualdad, la imparcialidad, la transparencia, y el debido proceso se convirtieron en principios mediante los cuales las contrataciones públicas se desarrollaran.

Otro de los primeros pactos enfocado en regular las contrataciones públicas a nivel internacional fue el *Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública*, iniciativa promovida por la *Organización Mundial del Comercio*, (OMC). Este acuerdo fue suscrito en 1994 y entró en funciones en 1996 su objetivo principal era.

La apertura mundial de las contrataciones públicas, bregando por una mayor transparencia, y la no discriminación a beneficio de las partes que lo han suscripto, sus proveedores, mercancías y servicios, brindando trato nacional a todos los proveedores [tanto nacionales como extranjeros] alcanzados por el acuerdo, con reserva de varias excepciones y exclusiones en ellas señaladas. También el acuerdo dispone de una serie de procedimientos internos de revisión para impugnación de los proveedores (Rozenwurcel y López, 2012: 9).

Es decir, el *Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública*, es el convenio que refuerza a los contenidos establecidos en el acuerdo en materia de contrataciones públicas de la Ronda de Tokio; ya que con la suma de los principios de estos dos acuerdos, los países firmantes se comprometieron a fomentar y dar una mayor apertura a la participación de oferentes extranjeros en procesos de contrataciones públicas nacionales y que estos participaran en igualdad de circunstancias con oferentes locales, además se estipulaba que los gobiernos debían trabajar para crear mecanismos que hicieran de estos procesos, transparentes, imparciales y apegados a la legalidad.

1.3. ACUERDOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE COMPRAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA.

En América, existen diversos acuerdos y convenios que los países han firmado con el objetivo de regular los procesos de contrataciones públicas. En América del Norte, el principal acuerdo firmado entre los países de la zona es el *Tratado de Libre Comercio de Comercio de América del Norte* (TLCAN), el cual se firmó el 17 de diciembre de 1992 por los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México entrando en funciones el 1 de enero de 1994.

Como podrá observar en el siguiente apartado, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, existe un apartado que trata de manera particular la forma en cómo los países firmantes deben llevar a cabo sus procesos de contrataciones, los principios que deben fomentar, además de los mecanismos enfocados en promover la presencia y participación en los procesos de oferentes locales y extranjeros, esto en igualdad de circunstancias.

1.3.1 Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN.

En el Tratado de Libre Comercio de América Norte los procesos de contrataciones públicas, es un tema que se encuentra regulado en el Título X, respecto a este tema Raúl Jiménez Vázquez, investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México explica que con la firma de este acuerdo los gobiernos firmantes han buscado hacer de las compras públicas “procedimientos claros, precisos, transparentes y predecibles, que aseguren un trato justo y no discriminatorio a todos los proveedores de toda la zona norteamericana de libre comercio y, por consiguiente una base de igualdad en las condiciones de acceso a las oportunidades derivadas de los requerimientos de abasto de áreas compradoras de los países suscriptores del TLCAN” (Jiménez, 1993: 261).

Es decir, con la firma del TLCAN, las naciones firmantes se comprometieron a crear reglas enfocadas en hacer de las compras públicas procesos que se desarrollen bajo los principios de transparencia, imparcialidad y apego a legalidad además de “brindar un trato

nacional y no discriminatorio a los proveedores procedentes de otras parte de la zona [con esto] se desvanece el postulado jurídico de la preferencia que en favor de bienes, servicios, proveedores y contratistas de origen nacional” (Jiménez, 1993: 276).

Con estas medidas, se eliminaron barreras que limitaban la participación de un oferente extranjero en un proceso de adquisición nacional. Actualmente en México, estos principios han quedado contenidos en la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* LAASSP y la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas* LOPSRM, normas en las cuales se reconocen el mecanismo de la licitación pública internacional tanto para la construcción de obra pública, los servicios relacionados con las mismas y la prestación de servicios.

Por ejemplo el párrafo tercero del artículo 30 de la LOPSRM, establece que las instancias de la Administración Pública, podrán llevar a cabo licitaciones públicas de tipo internacional, en donde "podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros, cualquiera que sea su nacionalidad, aún sin que nuestro país tenga celebrados tratados de libre comercio con su país de origen". Con esto, se puede observar el cumplimiento del compromiso por parte del gobierno mexicano de fomentar y dar apertura del mercado nacional a la participación oferentes extranjeros para la construcción de obras públicas y/o la prestación de servicios.

1.3.2. Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea.

Otros de los acuerdos a nivel internacional que ha firmado México en materia de compras, es el *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea*, el cual se firmó en 1991, de este acuerdo se deprendió, en el año 200 el *Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México* (TELCUM). Es importante señalar que este es el primer acuerdo de libre comercio que firmó la Unión Europea con un país de América, siendo el principal objetivo el permitir a oferentes extranjeros acceder a los mercados locales de las naciones firmantes en igualdad de circunstancias.

Asimismo, este acuerdo establece en términos generales, que las naciones firmantes se comprometen a fortalecer los lazos de cooperación económica, para ello.

Las partes acordarán medidas apropiadas para evitar distorsiones o restricciones de la competencia que pudieran afectar significativamente el comercio entre México y la Comunidad. Para ello, el Consejo conjunto establecerá los mecanismos de cooperación y coordinación entre sus autoridades competentes para aplicar sus leyes de competencia. Esta cooperación incluirá asistencia legal recíproca, notificación, consulta e intercambio de información a fin de asegurar la transparencia en relación con la aplicación de sus leyes y políticas en materia de competencia. (DOUE, 2000: 47)

Haciendo un análisis del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea, se puede inferir que en los procesos de contrataciones públicas se han podido consolidar el principio de transparencia, ya que las partes firmantes se han comprometido a establecer reglas claras y precisas para la difusión de la información que se produce de los procesos económicos incluidas las compras públicas. A esto se suma la eliminación de acciones discriminatorias o preferenciales a proveedores nacionales que participen en cualquier proceso económico, incluido la creación de mecanismos de denuncias sobre actos de cohecho y protección de derechos.

Es importante señalar que con este acuerdo, las naciones firmantes se han comprometido a realizar evaluaciones y crear indicadores sobre los resultados obtenidos de los procesos económicos y de compras públicas, siendo esta información base para conocer los avances y puntos que se pueden fortalecer de estos procesos.

En un análisis del TELCUM, se observa que a partir de la firma de este acuerdo se han fortalecido las relaciones económicas entre México y la Unión Europea permitiendo con ello una mayor presencia de inversiones de empresas europeas en México y viceversa. Esto ha provocado una sinergia positiva, en donde la constante es un crecimiento económico, en el cual se fortalecen las relaciones de trabajo y trato igualitario en los procesos económicos entre las partes firmantes.

CONCLUSIONES DEL APARTADO.

Como se puede observar, el contexto histórico que rodea a las contrataciones públicas, ha sido un tanto complejo, el cual cobra una mayor importancia con la entrada de la Nueva Administración Pública. Modelo que señalaba que uno de los factores para la recuperación económica, social y política de los países se daría al momento de dar una mayor apertura de los procesos públicos, a la participación del sector privado.

A ello se suma, el adquirir una serie de conductas enfocadas en la racionalidad en un mejor uso de los recursos disponibles y lo más importante de todo imitar los modelos de trabajo llevados a cabo por el sector privado. Estos procesos se fortalecerían, con la creación y firma de acuerdos internacionales, todo ello enfocado en un desarrollo económico y social sostenido.

Respecto a este tema, es posible señalar que en América Latina en particular México ha firmado acuerdos estratégicos en materia económica. Esto ha provocado una reestructuración de la economía local, ello ha permitido un incremento del nivel de competitividad económica del país a nivel global. Además, con estos acuerdos los procesos de compras públicas, han sido sujetos a cambios por ejemplo permitir la participación del sector económico privado en los procesos públicos en igualdad de circunstancias con oferentes nacionales, sumado a la creación de medidas que hagan que estos procesos se desarrollen con transparencia, imparcialidad, apego a la legalidad, calidad y precio.

En el caso de México estos cambios están plasmados en los marcos normativos encargados de los procesos de contrataciones públicas, por ejemplo la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas* (LOPSRM), el cual en su artículo 30 establece que el carácter de las licitaciones pueden ser internacionales

Esto bajo la cobertura de tratados, cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los mismos y en la que sólo podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros de países con los que el nuestro tenga celebrado un tratado de libre comercio con capítulo de compras gubernamentales, o [...] cualquiera que sea su

nacionalidad, aún sin que nuestro países tenga celebrados tratados de libre comercio con su país de origen.

Es decir, las instancias de la Administración Pública podrán llevar a cabo licitaciones en las cuales se podrá permitir la participación oferentes de otros países que tengan o no establecido un acuerdo comercial con México. Una vez hecha la revisión, del contexto histórico de los procesos de contrataciones públicas, es importantes, hacer una revisión detallada, sobre en qué consiste este proceso, las diversas formas de contrataciones públicas, las etapas que lo componen, quiénes intervienen en él, además de los objetivos que estos procesos buscan cumplir.

Además de, identificar las formas mediante las cuales las instancias públicas pueden llevar a cabo este tipo de procedimientos. Por ello, en el siguiente capítulo, se hace un estudio de los puntos anteriormente descritos, con el objetivo que el lector tenga un panorama más claro de estos procesos, dimensionar su importancia y lo más importante de todo que esto sirva para fomentar una mayor participación ciudadana en los asuntos de interés público.

CAPÍTULO 2. LA LICITACIÓN PÚBLICA, UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA.

En el capítulo anterior, se pudo identificar el contexto histórico de las contrataciones públicas. Siendo la licitación, el mejor instrumento para la construcción de forma eficaz, eficiente y transparente de obras públicas y/o prestación de servicios. Derivado de este supuesto, el presente capítulo, se enfoca en un análisis detallado de estos procesos, esto a partir de aportaciones teóricas de organismos económicos internacionales, nacionales; sumado al análisis de estudios hechos por investigadores mexicanos y extranjeros que en suma ayuden a comprender de manera clara y sencilla en qué consiste la licitación pública.

Una de las primeras definiciones citadas, es la propuesta por el *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID), el cual señala que.

La licitación es un procedimiento formal y competitivo de adquisiciones, mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de bienes, obras o servicios y se adjudica el contrato correspondiente al licitador que ofrezca la propuesta más ventajosa [mediante este tipo de procedimientos] garantiza al sector público los principios de economía, eficiencia y transparencia (BID, 1995: 13).¹

Para Manuel Lucero Espinosa, ex-magistrado del *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* (TFJFA), explica que la palabra licitación “deriva de la voz latina *licitatione* que es un ablativo de *licitatio-onis*, que significa ‘venta en subasta’, y de acuerdo con el segundo consiste en la acción de licitar, palabra que es un verbo transitivo que quiere decir ‘ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda’” (Lucero, 2004: 7). Otra definición es hecha por Christian Meade Hervert, Maestro en Administración de Negocios por la Universidad de New York University-Schulich, explica que la licitación es “un

¹ El *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID) es un organismo internacional que funge como banco regional en América Latina. Una de las funciones principales del organismo es la entrega de financiamiento a las naciones del continente Americano y del Caribe para que puedan desarrollar una serie de políticas públicas (salud, educación, medio ambiente etc.) que promuevan el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población. Por tal razón la utilización de dichos recursos, deben estar bajo los principios de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas, como lo que propone el BID para los procesos de licitación. Véase Portal de Internet, Banco Interamericano de Desarrollo, “Acerca del Banco Interamericano de Desarrollo”

<http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/acerca-del-banco-interamericano-de-desarrollo,5995.html>.

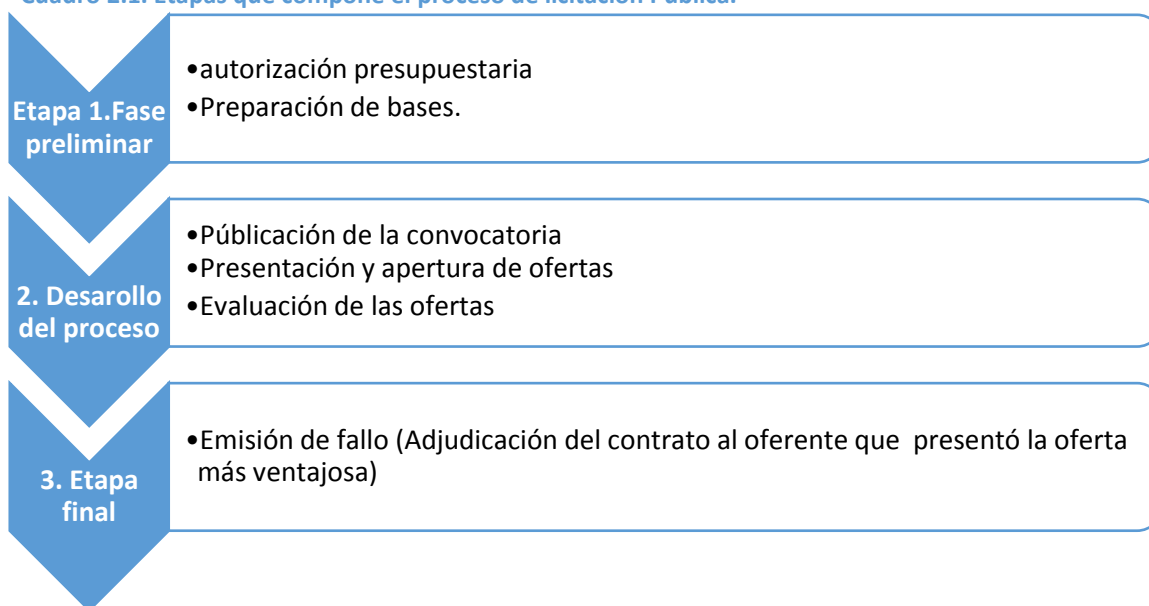
procedimiento administrativo [...] encaminado a un acto final, que consiste en la elección de un cocotratante por medio de un acto de adjudicación que conduce a la celebración de un contrato” (Meade 2002: 17).

José Pedro López Elías, investigador mexicano señala que la licitación es un mecanismo utilizado por la Administración Pública, para la elección de una persona moral o física que haya ofrecido la mejor propuesta por un bien ofertado. Carlos Suárez Salazar, señala que en este proceso “se da a conocer la oportunidad de ofrecer propuestas, para la realización de una obra o la prestación de un servicio. El licitante fija un precio mediante la presentación de su propuesta económica y técnica, en donde se realiza un desglose de los punto[s] requeridos por la Entidad o Dependencia en la Convocatoria antes citada” (Salazar, 2002: 17).

Con base en el análisis de las aportaciones teóricas anteriormente citadas, se puede inferir que la licitación se concibe como un proceso administrativo que se compone de varios actos, que se encuentran estrechamente ligados, en donde el objetivo final es la contratación de una persona física o moral la cual haya presentado el mejor proyecto que presente las mejores condiciones respecto a precio, oportunidad, calidad, funcionamiento entre otros.

Con base en las aportaciones teóricas citadas, se presenta el siguiente diagrama el cual explica la forma en cómo se componen un proceso de licitación.

Cuadro 2.1. Etapas que compone el proceso de licitación Pública.



Fuente: Elaboración propia, con base en aportaciones teóricas de diversos autores.

2.1. ETAPAS QUE COMPONEN A LA LICITACIÓN PÚBLICA.

Como se mencionó en párrafos anteriores, la licitación es un procedimiento administrativo el cual está compuesto por etapas, que se encuentran estrechamente ligadas; en base al cuadro anterior, se observa que las fases de una licitación son seis, la primera, fase preliminar, en esta participa exclusivamente la instancia convocante, para la preparación de las bases, además de conocer el monto de recursos autorizados para el desarrollo del proyecto a licitar. La segunda fase, se compone por la publicación de la convocatoria, presentación y apertura de propuestas y la evaluación de las propuestas presentadas.

El proceso culmina con la emisión de fallo mediante el cual la instancia convocante informa y designa el respectivo contrato al oferente cuya oferta, fue la más ventajosa respecto a precio, calidad y eficiencia. Es importante señalar, que esta es una de las etapas con el mayor número de críticas; ya que al ser un proceso a cargo de manera exclusiva de la instancia convocante, no hay herramienta y/o actor que genere un contrapeso, ello genera un espacio proclive a la presencia de acciones de cohecho, es por ello que se presenta un análisis más a detalle de estas etapas con el objetivo de identificar áreas de oportunidad que permitan mejorar el proceso.

2.1.1. Fase Preliminar.

-Autorización presupuestaria

La primera etapa, de una licitación es la autorización presupuestaria, esta es una etapa a cargo exclusivamente de la instancia convocante, la cual tiene la tarea de formular un programa anual en el cual enliste las obras públicas y los servicios a contratar durante el ejercicio fiscal. Es importante señalar, que en este programa deben estar registradas las partidas presupuestarias para cada uno de los proyectos propuestos.

A nivel federal en México, este principio está contenido en el artículo 21 la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas el cual señala, que las dependencias que realicen procesos de contratación "formularán sus programas anuales de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas". Es importante señalar, que este marco normativo estipula que estos programas tendrán carácter de información pública, misma que deberá ser dada a conocer en el Diario Oficial de la Federación, página de internet de la dependencia y el sistema electrónico de compras públicas federales (CompraNet), esto antes del 31 de enero de cada año, Manuel Lucero, menciona que

Existen algunos casos en los que es necesario contar con la autorización previa a la contratación, otorgada por los órganos de control presupuestal competentes, como es el caso de que el compromiso rebase las asignaciones presupuestales aprobadas para el ejercicio en que se celebren los compromisos respectivos, o en el caso de que tales compromisos se tengan que afrontar con crédito interno o externo (Lucero, 2004: 18).

Respecto a este punto, el párrafo tercero del artículo 45 de la LOPSRM señala que en "los trabajos cuya ejecución comprenda más de un ejercicio fiscal, deberán formularse en un solo contrato, por el costo total y la vigencia que resulte necesaria para la ejecución de los trabajos, sujetos a la autorización presupuestaria en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", siendo la instancia encargada de este proceso la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)*.

-Preparación de bases

Las bases, se definen como un conjunto de requerimientos en los cuales se detalla las características que debe contener la obra pública o el servicio que se va a contratar, este documento es preparado por una comisión designada por los titulares de la dependencia convocante. En dicho documento se debe señalar los requisitos que deben cumplir los proyectos presentados, tipo de licitación, montos de la obra o el servicio licitado, indicar los tiempos para inicio y final de los trabajos y las posibles sanciones a las que pueden ser acreedores las personas que infrinjan el marco normativo que regula la licitación, el objetivo de las bases es establecer de manera clara “el objeto del contrato, su relación jurídica y los derechos y obligaciones de la partes. [Las bases] incluye condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico” (Lucero, 2004: 19).

En México, el artículo 25 de la LOPSRM señala que otras de las funciones de este comité es “dictaminar los proyectos de políticas, bases y lineamientos en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas que le presten, así como someterlas a la consideración del titular de la dependencia o el órgano de gobierno de las entidades; en su caso, autorizar los supuestos no previstos en las mismas”.

Como se puede observar, la elaboración de las bases, es una tarea unilateral por parte de la instancia convocante. Es decir, no existe una contraparte que coadyuve en la elaboración del mismo, es por ello que debe ser un compromiso por parte de la instancia convocante en que en el diseño y elaboración de dicho documento se dé, de forma tal que no se excluyan a posibles oferentes; ya que de existir estos casos se podría poner en riesgo la transparencia, legalidad e imparcialidad del mismo.

2.1.2. Desarrollo del Proceso.

-Publicación de la convocatoria

En el caso de una licitación pública, una vez aprobadas las bases, estas se hacen de carácter público; es decir, se emite una invitación general indeterminada, para que todas las personas interesadas en el bien ofertado puedan presentar una propuesta. La convocatoria se publica en medios oficiales (en el caso de México la convocatoria es

publicada en el DOF, en el Portal Electrónico de Compras Públicas Gubernamentales “CompraNet” y el sitio electrónico de la instancia convocante) y medios de circulación nacional conteniendo la siguiente información “a) el nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante; b) el objeto de la licitación; c) la indicación de si la licitación es nacional o internacional; d) lugar, día y hora en que tendrá lugar la apertura de los sobres con las propuestas; e) las condiciones de pago; f) los porcentajes de los anticipos, etcétera.” (Lucero, 2004: 21).

En México, el artículo 32 de la LOPSRM, señala que la publicación de la convocatoria será abierta para todo el público “a través de CompraNet y su obtención será gratuita. Además, simultáneamente se enviará para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, [la cual deberá contener] el objeto de la licitación, el volumen de la obra, el número de licitación, las fechas previstas para llevar a cabo el procedimiento de contratación y cuando se publicó en CompraNet.”

Como se puede observar, la importancia de la convocatoria radica en que mediante este documento se informa la obra pública o el servicio a desarrollar, se justifica y se presenta la viabilidad del mismo, número de registro del proceso, tipo de procedimiento que se llevará a cabo si es mediante licitación nacional, internacional o mixta. Además, se establecen los requisitos a cumplir y la documentación que deberá acompañar las proposiciones.

Además, de que se detalla la forma en cómo se llevará el proceso de evaluación de los proyectos presentados, fecha para dar a conocer el fallo, firma y formalización de contrato, formas de pago; tiempo para la entrega de la obra o el servicio adquirido. Es importante señalar, que en el caso que la instancia convocante omita información básica en la convocatoria, puede poner en riesgo al proceso, en donde una de las consecuencias es que el procedimiento se declare desierto; ya que, no hubo propuestas que llegaran a satisfacer los requisitos establecidos por la instancia convocante.

-Presentación y apertura de ofertas

Etapa que se define como la manifestación de la voluntad de una persona ya sea física o moral de participar en el proceso de licitación. Para ello, el oferente debe entregar su proyecto en sobre cerrado con la documentación solicitada por la instancia convocante, una vez que un oferente entrega su propuesta, este contrae la obligación de mantenerla hasta que se dé a conocer el fallo con el cual se informe qué oferente se adjudicó dicha la licitación, es importante señalar que la ley estipula que no se podrán recibir proyectos fuera de la fecha acordada, entre los principales requisitos que deben cumplir las ofertas presentadas son:

- A. Debe ser secreta, por lo que su entrega será en sobre cerrado;
- B. Debe hacerse en lugar en hora, y día previamente establecidos [en la convocatoria];
- C. Debe hacerse por el oferente o persona debidamente autorizada;
- D. Debe hacerse con las condiciones establecidas en el pliego para la licitación;
- E. Debe ser inalterable, y
- F. Obliga al oferente a mantenerla durante el plazo fijado en las bases o hasta el momento de la emisión del fallo. (Lucero, 2004: 23)

El artículo 28 de la LOPSRM, establece en que las propuestas

Deberán ser firmadas autógrafamente por los licitantes o sus apoderados; en el caso de que éstas sean enviadas a través de medios remotos de comunicación electrónica, en sustitución de la firma autógrafa, se emplearán medios de identificación electrónica, los cuales producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos correspondientes y, en secuencia, tendrán el mismo valor probatorio.

Christian Meade Hervert, señala que la presentación y apertura de propuestas es cuando se abren los sobres para conocer el contenido de las ofertas técnicas y económicas con ello informar a los asistentes de su contenido “incluyendo las de aquellos cuyas propuesta técnicas fueron desechadas. Dicha información debe quedar en custodia del

órgano convocante, quien puede señalar nueva fecha, lugar y hora para la realización de la segunda etapa (Hervert; 2002: 41).

Como se puede observar, esta etapa no consiste en una evaluación detallada de las propuestas presentadas, sino que sólo es la revisión cuantitativa de los contenidos de las propuestas con ello confirmar el cumplimiento o no de los requisitos de establecidos en la convocatoria. Una vez concluida la revisión de las propuestas, el servidor público designado por la instancia convocante para presidir dicho evento debe informar públicamente los montos de inversión propuestos en cada una de las ofertas.

Un punto importante de las leyes, es que se reconocen los casos cuando un licitante retire su oferta durante cualquiera de las etapas del proceso. En este caso, la sanción a la que puede ser acreedor es la pérdida del monto total de los recursos que entregó como garantía de seriedad mediante la cual respaldaba su oferta, Lucero, explica que este proceso constituye.

Un acto formal en la que intervienen los servidores públicos de la [instancia] convocante, así como funcionarios de las dependencias de control [...] oferentes y otros funcionarios públicos y privados que haya invitado la licitante ha dicho acto. Esta fase es de carácter procedimental y tiene por finalidad que se haga de conocimiento público las ofertas que oportunamente se recibieron (Lucero, 2004: 30).

Concluida la etapa, la instancia convocante elabora una minuta con lo acontecido en el evento, la cual deberá ser firmada por los funcionarios públicos y representantes de los oferentes participantes los cuales tienen derecho de tener una copia del documento.

Como se comentó en párrafos anteriores la etapa de presentación y apertura de ofertas no es un procedimiento de valoración de las mismas, sino más bien es una etapa mediante la cual la instancia convocante verifica que los proyectos cumplan con los requisitos formales contenidos en la convocatoria. En este sentido, el artículo 37 de la LOPSRM señala que “Una vez recibidas las proposiciones en sobre cerrado, se procederá a

su apertura, haciéndose constar la documentación presentada, sin que ello implique la evaluación de su contenido”.

-Evaluación de las ofertas

Fase en donde la instancia convocante de manera unilateral, revisa a detalle cada uno de los proyectos que fueron aprobados en la etapa de la Presentación y Apertura de Ofertas. Este proceso es realizado por los servidores públicos representantes de la convocante los cuales llevan a cabo una “revisión técnica de los requisitos (calidad, durabilidad, materiales, entre otros), así como la valoración de los propuestas económicas. Generalmente, esta etapa consiste en dos momentos: en primer lugar se evalúan las propuestas técnicas y posteriormente se valoran las ofertas económicas de aquellas propuestas que hayan sido aprobadas” (IMCO, 2010: 45).

Es importante señalar, que antes de llegar a esta etapa, la instancia convocante debió haber explicado en las bases y en la convocatoria la forma en cómo se llevaría a cabo este proceso detallando si este iba a ser mediante puntos y porcentajes, sistema binario, análisis costo beneficio u otro parámetro que considere viable. Con la especificación de las condiciones del proceso de evaluación, la instancia convocante evita la presencia de inconformidades o impugnaciones por parte de los oferentes.

El artículo 38 de la LOPSRM, señala que la tarea de la instancia convocante en este proceso radica en:

Verificar que [las propuestas] cumplan con los requisitos solicitados en la convocatoria a la licitación, para tal efecto, la convocante deberá establecer los procedimientos y los criterios claros y detallados para determinar la solvencia de las proposiciones, dependiendo de las características, complejidad y magnitud de los trabajos a realizar. Atendiendo a las características de cada obra o servicio, se podrá determinar la conveniencia de utilizar el mecanismo de puntos y porcentajes para evaluar las proposiciones”.

Respecto a la etapa de evaluación de propuestas, diversos analistas consideran que esta puede ser una de las etapas en donde se pueden llegar a concretar más actos de

cohecho. Esto se debe a que, este es un proceso realizado de manera exclusiva por la instancia convocante; y en él no se admite la presencia de los oferentes u otro tipo de actores para que puedan observar cómo se realiza dicho procedimiento, en el caso de México, es importante señalar que para contrarrestar este tipo de efectos a nivel federal como en el Estado de México (estudio de caso), se tiene contemplada la presencia un mecanismo de participación ciudadana denominado Testigo Social, el cual tiene la tarea de verificar que los proceso de contrataciones públicas desarrollen con transparencia, legalidad e imparcialidad.

2.1.3. Etapa Final

- Emisión de fallo, adjudicación de contrato.

Con base en lo establecido en el mapa conceptual presentado al inicio del apartado, la emisión de fallo y adjudicación del contrato, es la etapa con la que concluye el proceso administrativo de la licitación. En esta fase, la instancia convocante determina, reconoce y declara, la oferta que fue seleccionada para llevar a cabo la construcción de obra pública licitada, C. Meade Hervert señala que la emisión y adjudicación del contrato constituye “aceptar la oferta más ventajosa, y desde la óptica del licitador favorecido se deduce el derecho de contratar con la administración pública” (Hervert; 2002: 46). Un punto que no se debe dejar de lado, es que la oferta seleccionada fue la que más dividendos entregó al Estado respecto a precio, calidad, eficiencia y tiempos de entrega de la obra, es prudente señalar, que con la culminación de esta etapa se generan los siguientes efectos:

- a) Se liberan de responsabilidades y obligaciones de los oferentes, cuyas ofertas hayan sido desestimadas, así podrán retirar sus documentos y garantías;
- b) Se notifica la adjudicación del contrato al oferente, con ello queda concertada la contratación, con independencia de su formalización en el instrumento respectivo; por ello, nace el derecho del adjudicatario de ser indemnizado por los daños y perjuicios que se le ocasionen por la negativa del órgano convocante a la realización del contrato respectivo;

- c) Constituye el punto de partida conforme al cual comienzan a generarse los derechos y obligaciones de las partes contratantes;
- d) Obliga a la Administración Pública a mantener inalterables las bases de [la] licitación;
- e) Da lugar a la obligación del adjudicatario de integrar la garantía del cumplimiento del contrato (Lucero, 2004: 32).

Como se puede observar, los procesos de licitación están compuestos por etapas plenamente definidas, con tiempos, espacios específicos. Bajo este esquema, la instancia convocante tiene la posibilidad de obtener diversos beneficios por ejemplo; no hay una duplicidad de esfuerzos, los oferentes y la sociedad en general conocen de manera integral la forma en cómo se desarrollaron cada una de las etapas. Uno de los objetivos de integrar a la licitación en etapas, es que en todo momento el proceso se maneje bajo los principios de transparencia, imparcialidad, eficiencia y apego a la legalidad y así poder desinhibir y/o contrarrestar la presencia de actos que vayan en contra del proceso.

2.2. OTRAS FORMAS DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Siguiendo con este análisis, se puede identificar que aparte de la licitación pública existen otros procedimientos para la construcción de obras públicas o la prestación de servicios. Estos procesos son: por invitación a cuando menos tres personas y mediante adjudicación directa. En México, los marcos normativos federales vigentes en la materia (*Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas* y la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*) señalan que un proceso de adquisición se puede realizar bajo los dos supuestos antes señalados, a continuación se explican en qué consisten.

2.2.1. Por invitación a cuando menos tres personas.

La invitación a cuando menos tres personas, es un procedimiento, en donde sólo intervienen los oferentes que la instancia convocante considera que cumplen con una

serie de requisitos para el desarrollo del proyecto licitado. Lucero Espinoza explica “que este tipo de licitación se caracteriza por la idoneidad de los oferentes, ya que no pueden ser cualesquiera, sino que aquellos que, además de cumplir con las condiciones generales comunes de todo licitador, reúnan las condiciones especiales que previamente haya fijado el órgano administrativo correspondiente” (Lucero, 2004: 37). Para poder realizar este proceso, la instancia convocante, debe realizar un estudio de mercado, para identificar e invitar a las personas físicas y/o morales que considere, cumplen los requisitos económicos, técnicos, equipamiento y mano de obra, para el desarrollo del proyecto licitado.

La invitación personalizada, se puede considerar la principal diferencia en comparación con un proceso de licitación pública; salvo este punto, el proceso tiene la misma secuencia y estructura de una licitación pública. La cual, inicia con una autorización presupuestaria, preparación de las bases; emisión de la convocatoria, presentación y apertura de las propuestas; evaluación de las ofertas, emisión del fallo y por último adjudicación y formalización del contrato con el licitante que presentó la oferta con las mejores condiciones.

En México, la licitación por invitación a cuando menos tres personas, está reconocida en el párrafo segundo del artículo 44 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas* (LOPSRM) el cual establece que “para llevar a cabo la adjudicación correspondiente, se deberá contar con un mínimo de tres proposiciones susceptibles de análisis”. Cabe aclarar, que para realizar este proceso, la ley estipula que la instancia convocante tuvo que haber realizado una investigación mercado, concluyendo que existen los oferentes que cuentan con las condiciones para poder construir la obra pública o el servicio que se está licitando; otros de los requisitos que se deben cumplir es que el proceso estuvo precedido por una licitación pública y esta fue declarada desierta, es importante señalar que cuando en un proceso de invitación a tres personas sólo se presentó una propuesta y la instancia convocante determine en el proceso de evaluación

que ésta cumple con los requisitos establecidos en las bases y la convocatoria, se podrá adjudicar el respectivo contrato.

2.2.2. Adjudicación directa.

Este es un procedimiento, mediante el cual la instancia convocante elige y adjudica un contrato de manera directa a una persona física o moral, para el desarrollo del proyecto licitado, en este no proceso no existe la participación de varios oferentes, es decir en la adjudicación directa la instancia convocante adjudica un contrato a una persona, sin llevar a cabo un proceso de licitación. Diversos analistas señalan que, este proceso se considera como la última opción que se tiene para la realización de proyectos de obra pública o prestación de servicios; ya que éste fue precedido por circunstancias especiales, por ejemplo que se llevó a cabo una licitación pública, se realizó una invitación a cuando menos tres personas y en ninguno de estos casos se adjudicó el respectivo contrato.

Es importante resaltar, que este proceso implica a la instancia convocante, una mayor responsabilidad en materia de transparencia y rendición de cuentas; ya que ésta debe justificar ampliamente el por qué decidió realizar el proceso de contratación bajo este esquema. Al respecto, Manuel Lucero Espinoza detalla que “la Administración Pública debe elegir, de una manera razonada, a la persona que considere más idónea y capaz para cumplir con la contratación respectiva [siempre tratando de] velar por el interés público, ya que una contratación pública mal efectuada puede perjudicar estos interés.” (Lucero, 2004: 38), en materia de obras públicas, el artículo 44 de la LOPSRM señala que en el “supuesto de que un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas haya sido declarado desierto, el titular del área responsable de la contratación en la dependencia o entidad podrá adjudicar directamente el contrato siempre y cuando no se modifiquen los requisitos establecidos en dichas invitaciones”.

Como se puede observar, a nivel general y de manera particular en México a nivel federal se tienen contempladas diversas formas mediante las cuales las instancias de la Administración Pública pueden realizar adquisiciones, pero en cualquiera de los casos, éstas se deben desarrollar bajo los principios de honradez, transparencia, imparcialidad y

apego a la legalidad. Además, de adquirir el compromiso de elegir de manera responsable al proyecto que otorgue el mayor número de beneficios al Estado.

Cabe mencionar, que los principios contenidos en las normas mexicanas, también se encuentran reconocidas y a su vez son fomentados por organismos económicos internacionales, por ejemplo el *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID), el cual explica que en estos procesos se debe propugnar por la “*publicidad, igualdad, competencia y debido proceso*” (BID, 1995: 14). Con el reconocimiento de estos principios se busca hacer de las compras públicas procedimientos eficientes, transparentes, apegados a legalidad e imparciales.

Haciendo una recopilación de las aportaciones teóricas de Manuel Lucero Espinoza, Christian Meade Hervert y el BID, se puede establecer que los principios fundamentales que deben regir a los procesos de contrataciones públicas deben ser:

- *Principio de concurrencia* (en el proceso de licitación pública). Este permite a las instancias de la Administración Pública poder recibir el mayor número de ofertas por el proyecto licitado, con ello elegir la propuesta que presente los mayores beneficios y el mejor costo, con ello se “asegura a la administración pública la participación de un mayor número de ofertas, de las cuales pueden obtenerse mejores condiciones de contratación” (Meade, 2002: 20).
- *Principio de igualdad*. Con ello se evita la presencia de actos discriminatorios o de favoritismo hacia algún oferente. Lucero Espinoza menciona que “en consecuencia el principio de igualdad [debe regir] todas las fases del procedimiento licitatorio, desde la formulación de las bases o pliego de condiciones hasta la adjudicación” (Lucero, 2004: 13).
- *Principio de oposición*. Con este principio, los oferentes tienen la capacidad de defender sus propuestas en un proceso de licitación cabe mencionar que este principio no va enfocado en “impugnar las ofertas como tales sino más bien los actos administrativos del procedimiento licitatorio que versan sobre éstas” (Meade, 2002: 23). Con esto “la Administración Pública está obligada a asegurar, un plano de igualdad la participación de todos los interesados” (Lucero 2004: 14),

asegurando con ello los principios de transparencia, imparcialidad y apego a la legalidad.

- *Principio de Publicidad.* Implica que todos los oferentes y la sociedad en general puedan conocer la información relacionada a un proceso de contratación pública, esto “desde la formulación de las bases o pliego de condiciones hasta la adjudicación” (Lucero, 2004: 13). Con ello se fomenta “la transparencia en la actuación administración pública; por otro es un medio promocional encaminado a lograr la concurrencia de los particulares [para elegir a la propuesta que presente] las mejores condiciones” (Meade, 2002: 23).

Se puede inferir que las razones por las cuales se dio el establecimiento de tales principios, obedece al hecho que para investigadores, organismos económicos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, expertas en el tema.

La contratación pública ha sido considerada como la actividad gubernativa más vulnerable a la corrupción. Al estar inserta entre los sectores público y privado, pueden ser origen, en gran cantidad de ocasiones de que ambos sectores, el público y el privado, distraigan fondos públicos para beneficio personal. Por ejemplo, el soborno realizado por empresas internacionales en los países de la OCDE (OCDE, 2009: 18).²

Para Jorge Claro y Nikos Passas, las contrataciones públicas en especial las licitaciones, se siguen observando que tanto representantes de la instancia convocante como oferentes muestran “poco respeto por las normas de conducción y tráfico (donde, en la práctica, se practican otras normas), la economía informal [...] y el hecho de que las propias entidades públicas y autoridades no respetan la ley.” (Claro y Passas, 2013: 48).

²La *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE) es un organismo internacional conformado por 34 naciones en donde los gobiernos trabajan en conjunto para atender diversos temas, como son: asuntos económicos, sociales, políticos y ambientales, esto con el fin de crear proyectos de políticas públicas que mejoren las condiciones de toda la población. Véase Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos 2011: 2

Dicho de otra forma, las acciones de cohecho se consideran como el resultado de la suma de factores negativos, por ejemplo vacíos legales y/o la complejidad de los marcos normativos, haciendo que en estos procesos funcionarios públicos y oferentes lleven a cabo acciones en contrarias a la ley. Otro de los factores que ha provocado la presencia de actos de corrupción, es porque las sanciones establecidas en las leyes no son proporcionales e idóneas a los delitos que se cometen en estos procesos.

A pesar de los puntos débiles que se pueden llegar a presentar en los procesos de contrataciones públicas, estos se siguen considerando como el mejor mecanismo para la construcción de obras públicas o la prestación de servicios. En este sentido, el *Centro Regional de Competencia para América Latina (CRCAL)*, en América Latina, Colombia es uno de los países más representativos en torno al establecimiento de marcos normativos e instituciones encargadas de regular los procesos de contrataciones públicas, esto aunado a las normas y mecanismos de control de estos procesos.

Es por ello, que en el siguiente apartado se estudia de manera detallada el caso colombiano esto a partir de identificar las características fundamentales de los procesos de adquisiciones, las instancias involucradas, además de sistematizar y resaltar las experiencias y los trabajos enfocados en proteger estos procesos. Con los resultados obtenidos de este estudio, estar en condiciones de poder proponer medidas y/o acciones que se pueden insertar en el contexto económico, político y social de México.

2.3. LA LICITACIÓN EN AMÉRICA LATINA.

La actualidad de las compras públicas en América cobra gran relevancia; ya que, mediante estos procesos los países de la región, han logrado impulsar acciones para mejorar las condiciones sociales, económicas y políticas locales. En este sentido es importante señalar el compromiso que han asumido los gobiernos para crear normas e instituciones enfocadas en fortalecer los principios de.

Transparencia de los procedimientos [mediante] mejoras en el sistema de supervisión pública. En segundo término, la de promover una mayor eficiencia en la calidad y costo de los bienes y servicios que debe adquirir el gobierno para

desempeñar sus múltiples funciones. Finalmente, la de utilizar su enorme poder de compra para promover la innovación y el desarrollo empresarial (Rozenwurcel y Bezchinsky, 2001: 11).

Es decir, uno de los principales factores para la eficiencia de las contrataciones públicas, radica en la existencia de mecanismos de seguimiento y control oportuno, esto aunado al establecimiento de un marco de sanciones equiparables a las infracciones cometidas. En este sentido, es importante observar la forma en cómo trabajan otros países de América Latina respecto a estos temas.

2.3.1. Colombia.

Colombia, Cuenta con un histórico y vasto sistema jurídico e institucional en materia de contrataciones públicas, una de las primeras normas especializadas en el tema, es la *Ley 80* de 1993 nombrada "*Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*", ley encargada de "regular los procesos de adquisiciones a nivel nacional; ya sea por licitación; concurso público y contratación directa para la construcción de obra pública o la prestación de servicios". Es importante mencionar, que esta ley, establece que los procesos de contratación deben desarrollarse bajo los principios de la transparencia, economía, responsabilidad y apego a la legalidad, esto con el objetivo que el Estado, obtenga el máximo número de beneficios.

Dada la importancia y complejidad que empezaron a tener las contrataciones públicas, el gobierno fortaleció los marcos normativos especializados en estos procesos. Para ello, en el 2004 se publicó en el Diario Oficial el *Decreto 3620*, mediante el cual se creó "la *Comisión Intersectorial de Contratación Pública*, [CINCO] esta es una instancia especializada en la creación de herramientas para la, transparencia, eficiencia, gestión eficiente que procuren la integridad de estos procesos". Es decir, uno de los principales trabajos de la "CINCO" era crear políticas públicas, programas y herramientas especializadas en regular las contrataciones llevadas a cabo por el Estado colombiano.

Otra de las funciones de este organismo era trabajar de manera coordina con las Instancias de la Administración Pública Colombiana para crear mecanismos de

seguimiento, control y evaluación de los procesos de contratación. Este es un punto importante; ya que se proponía un modelo de trabajo coordinado entre dependencias de gobierno, para hacer de las contrataciones públicas procesos eficientes, transparentes y apegados a legalidad, además de trabajar en su fortalecimiento y mejora constante.

Otro de los trabajos, encomendados a la “CINCO” era operar el sistema electrónico de compras gubernamentales de Colombia, procesos de capacitación y acciones enfocadas en la profesionalización de los servidores públicos en el tema de adquisiciones (servicio profesional de carrera). Como se puede observar, con la creación de la *Comisión Intersectorial de Contratación Pública*, el gobierno colombiano, ha dado un fortalecimiento real a los procesos de adquisiciones; ya que ha creado un modelo en el cual se prepondera un trabajo coordinado entre las instancias de la Administración Pública para hacer que estos procesos se lleven a cabo con transparencia, legalidad e imparcialidad.

Sumado a las leyes antes citadas, para el 2007, fue publicada la *Ley 1150* encargada de regular los procesos de contratación estatal en Colombia. Esta norma, modificó las disposiciones de la *Ley 80* de 1993 y es adicional al *Decreto 3620*, el artículo 2 de la ley 1150 una de sus principales funciones es regular los procesos de contratación que lleve el estado colombiano bajo las modalidades de “licitación, pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa”, además de buscar que estos procesos respondan a los intereses del Estado y que estos se desarrollen por los principios de libre concurrencia, igualdad de condiciones y máxima publicidad de la información.

En el 2011, fue publicado el *Decreto 4170* mediante el cual se creó la *Agencia Nacional de Contratación Pública*. Este, es un órgano especializado en el desarrollo de políticas públicas en materia de adquisiciones. En base a este decreto, se creó la plataforma electrónica “*Colombia Compra Eficiente*”, este es un espacio electrónico especializado en procesos de adquisiciones, además de que tiene el objetivo de crear “herramientas que faciliten las compras y contratación pública del estado y promuevan la eficiencia y competitividad del mismo”, para ello, en dicho portal se encuentran registrados la publicación de convocatorias, listas de registros de proveedores, publicación

de informes y referencias sobre procesos concluidos y en desarrollo además de contar con un portal en el cual se encuentran las normatividades vigentes en la materia.

Es importante señalar que con esta herramienta electrónica, se ha hecho público el registro de las personas físicas y morales nacionales y extranjeras que están en condiciones de participar en un proceso de contratación. Además, en el existe un espacio en donde se encuentra publicada toda la información que se produjo en cada uno de los procesos, esto desde la emisión de la convocatoria hasta el fallo final con el cual se da a conocer al licitante que se adjudicó el contrato.

En lo que respecta a la contratación de proyectos en materia de transporte público. Colombia, es uno de los países que ha introducido el modelo de transporte público denominado *Bus Transit Rapid* (BRT), este modelo de transporte tiene como característica principal el circular en carriles confinados, en este sentido el programa de gobierno de la ciudad de Bogotá denominado *Plan de Desarrollo por la Bogotá que Queremos*, bajo la administración del Alcalde Enrique Peñalosa, (1998-2000) señala que "Una de las prioridades de la administración era mejorar las condiciones del transporte público de la ciudad, para ello se constituyó la *Empresa de Transporte Masivo del Tercer Milenio-Transmilenio, S.A.* organismo público encargado de gestionar, planear y administrar la prestación del servicio de transporte público basado en autobuses BRT" (Chaparro, 2002:7). La cual tendría el derecho de la concesión por un periodo de diez años.

Para ello, las instancias de la Administración Pública colombiana, han establecido que los procesos de gestión para la construcción, operación y mantenimiento de este medio de transporte se realizaran mediante procesos de licitación. En este sentido, para 1993 se dio la primera licitación la cual fue de carácter pública relacionada a la construcción de una línea de transporte público basado en el modelo del BRT, dicho proceso contó con la presencia de 58 empresas prestadoras del servicio de transporte público en Bogotá, las cuales se asociaron en cuatro consorcios para participar en este proceso.

En suma se pueden observar una serie de esfuerzos realizados por parte del gobierno de Colombia por hacer de las adquisiciones procedimientos transparentes, imparciales y apegados a la legalidad, para ello una de las normas más importantes fue la *Ley 80* de 1993, la cual se especializó en procesos de contrataciones públicas. Con el transcurso de los años y la complejidad que empezaban a adquirir estos procedimientos se crearon nuevas leyes y se fortalecieron las existentes. Otro de los puntos a destacar, fue la creación de instituciones especializadas en prevenir, atender y erradicar la presencia de actos de cohecho tal fue el caso de la *Comisión Intersectorial de Contratación Pública "CINCO"*.

Además, es importante señalar que las instancias de la Administración Pública en Colombia han dado una mayor una apertura para que la sociedad civil pueda participar de manera activa en estos procesos, para ello en el año 2003 fue publicada la *Ley 850* mediante el cual se reglamenta "*las veedurías ciudadanas*". Este, es un "mecanismo de participación ciudadana, mediante el cual ciudadanos pueden asociarse para trabajar en acciones de seguimiento, control y vigilancia sobre los procesos de construcción de obra pública o la prestación de servicios que se llevan a cabo en su comunidad".

Diversos organismos, han identificado a la veeduría ciudadana como una buena práctica, mediante la cual se busca que los ciudadanos no sólo sean receptores de la obra pública o de un servicio; sino, que estos se vuelvan en un ente activo que trabaje en dar un seguimiento integral a la forma en cómo las instancias de gobierno llevan a cabo estos procesos. En México, existe el mecanismo de participación ciudadana, llamado el *Testigo Social*, el cual tiene tareas similares al veedor ciudadano, esto es que trabaja de manera coordinada con las instancias de gobierno para observar y verificar que los procesos de contrataciones públicas a nivel federal se desarrollen con transparencia, legalidad e imparcialidad.

CONCLUSIONES DEL APARTADO

Como se pudo observar a lo largo de este capítulo, las contrataciones públicas, son procesos que están compuestos por etapas plenamente definidas, con tiempos y lugares

determinados. Asimismo, se pudo identificar que las contrataciones públicas se dividen en otro tipo de procedimientos, estos son: por invitación a cuando menos tres personas y el proceso de adjudicación directa.

En otro punto de este capítulo, se pudo observar como las tecnologías han ayudado, en hacer que estos procesos se lleven de forma más eficientes. Esto a partir de la creación de plataformas electrónicas los cuales han ayudado, han fortalecer el principio de transparencia, esto a partir de la publicación de la información de convocatorias, informar el desarrollo de las etapas de un proceso en curso y un proceso concluido.

Además, con estas herramientas se ha fortalecido el principio de la rendición de cuentas. Esto se debe a que los servidores públicos encargados de estos procesos, tienen que justificar de manera integral la forma en cómo se llevó a cabo un proceso de contratación, la metodología utilizada para la toma de decisiones, además de informar a forma en cómo se ejercen los recursos públicos que son entregados a las instancias de gobierno.

Por último, se pudo observar la forma en cómo se llevan a cabo los procesos de contrataciones en América Latina, siendo Colombia una de las naciones más representativas respecto a estos temas. Esto debido al vasto número de leyes e instituciones que se han creado para poder regular estos procesos, siendo uno de los puntos más importantes la forma en cómo ha procurado dar apertura a la participación de la sociedad civil en estos procesos, esto a través de las “veedurías ciudadanas”.

Una vez hecho, este análisis teórico de los procesos de contrataciones públicas en especial al proceso de licitación. Resulta importante revisar la forma en cómo se llevan a cabo estos procesos en México, esto desde conocer el contexto histórico de las contrataciones públicas en el país, las leyes que se encuentran vigentes, instituciones y herramientas creadas para regular dichos procedimientos.

Es por ello, que en el siguiente capítulo se hace un análisis detallado de los puntos anteriormente señalados. Esto, para que el lector ya una vez que tenga un conocimiento general de los procesos de contrataciones públicas, con ello poder crear juicios críticos y

así poder incidir con conocimiento de causa en estos procesos, los cuales son un asunto de interés público.

PARTE II

MARCO CONTEXTUAL DE LA LICITACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

CAPÍTULO 3. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN MÉXICO (Contexto histórico).

En México, las contrataciones públicas representan el principal instrumento que se tiene para la construcción de obras públicas y/o la prestación de servicios a nivel federal. Para el año 2012, la *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*, unidad adscrita a la *Organización de las Naciones Unidas* señala que a nivel mundial las compras públicas representan el “5% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. En México las compras gubernamentales corresponden a entre 30 y 40% de los gastos del gobierno, o el equivalente del 7 al 10% del Producto Interno Bruto (alrededor de 800 mil millones de pesos mexicanos)” (UNODC, 2013: 14). Es en este punto donde las compras públicas se han convertido en el principal catalizador para el desarrollo, económico y social del país.

En México, las compras públicas tiene un reconocimiento jurídico en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917; en el Artículo 134, el cual señala que mediante las compras públicas se busca brindar al Estado “las mejores condiciones posibles, así como para evitar fraudes y favoritismos” (Meade, 2002: 23). Para el cumplimiento de tales objetivos, el Artículo 134 de la Constitución de 1917 establecía que las compras públicas que realizaba el gobierno mexicano se adjudicaban mediante subasta. Dicho artículo estaba redactado de la siguiente manera “todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública”.

Haciendo un análisis sobre este artículo, se identifican cuatro componentes fundamentales los cuales siguen vigentes en los procesos de contratación, estos son: emisión de una convocatoria pública por parte de la entidad convocante, segundo es la presentación de ofertas en sobre cerrado las cuales eran abiertas en una junta pública; tercero es la emisión de fallo y por último es la firma del contrato entre la entidad convocante y el oferente ganador, en palabras de Manuel Cifuentes con el establecimiento de estos principios se buscaba dar.

Transparencia [y veracidad a] las transacciones respectivas, darle la misma oportunidad a todos los que se interesaban en las obras a ejecutarse, igualdad de circunstancias, seguridad en las proposiciones que presentaran al ser éstas en sobre cerrado, abrirse en juntas públicas e imparcialidad en las decisiones que se tomaran, así como obtener las mejores condiciones en las operaciones para el Sector Público Federal, porque éste al utilizar los recursos de la Nación, lo hacen en nombre del Estado Mexicano (Cifuentes, 1991: 357)

Cabe mencionar, que este artículo presentaba una serie de limitantes por ejemplo; no hacía referencia a procesos de compras públicas mediante licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y/o adjudicación directa, sólo se mencionaba básicamente que las compras se llevaban por proceso de subasta, otros de los rezagos que presentaba eran:

- No precisaba de manera clara si este era aplicable para la construcción de obras públicas o para la prestación de servicios.
- No especificaba su ámbito de aplicación: federal, estatal y/o municipal.

Es importante señalar, que aún con las debilidades anteriormente descritas, el artículo 134 estuvo vigente sin cambio o reforma alguna por 65 años, de 1917 hasta 1982. Además, durante este periodo no se crearon leyes especializadas en estos temas. En esta primera etapa se puede determinar; que si bien, dicho artículo fue un buen parámetro para regular el uso y el destino de los recursos públicos del estado mexicano en materia de adquisiciones. La evolución y complejidad que empezaban adquirir dichos procesos, hicieron necesario generar una serie de reformas enfocadas en el fortalecimiento y actualización de estas normas.

Es por ello, que para 1982 a nivel federal se presentaron y aprobaron una serie de reformas en materia de adquisiciones. El objetivo de estos cambios era que estos estuvieran acorde al proceso de modernización que se empezaba a dar al interior de la administración pública del país además de buscar que estos se desarrollaran bajo los

principios de transparencia, imparcialidad y apego a la legalidad; esto sumado a la maximización de los recursos públicos del Estado.

Haciendo un rastreo histórico, es posible señalar que para 1970 se empiezan a observar los primeros cambios importantes respecto a los marcos normativos en materia de adquisiciones en México. Por ejemplo, a partir del artículo 134 se crearon leyes especializadas en procesos de contrataciones públicas, es por ello que a continuación se hace una descripción histórica de estas normas.

3.1.1 Ley Sobre Adquisiciones Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (1979).

El 31 de diciembre de 1979 fue publicada, la *Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal* (LSAAAAPF), este era un “marco normativo especializado en procesos de adquisiciones de bienes y la prestación de servicios, siendo la instancia encargada de la operatividad de dicha ley la Secretaría de Comercio instancia dependiente del Poder Ejecutivo Federal”. La LSAAAAPF, estaba estructurada en seis capítulos; el primero enlistaba las disposiciones generales, objetivos y principios a alcanzar bajo esta norma; instancias sujetas de esta ley, además de explicar las funciones y facultades de la *Secretaría de Comercio* (SC), como la instancia encargada de regular los procesos de compras a nivel federal.

En el Capítulo dos, de la LSAAAAPF se enumeraban los mecanismos mediante los cuales las instancias de gobierno podían llevar a cabo procesos de adquisiciones de bienes y arrendamientos de espacios, métodos de pago, concertación de contratos y los trámites que se debían cumplir los bienes importados, en este sentido los “procesos deberían y acorde a los criterios establecidos en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones aplicables a estos procedimientos, los cuales estarían a cargo de la Secretaría de Comercio”

El Capítulo tres, detallaba la forma mediante la cual las instancias de la Administración Pública, podían arrendar bienes muebles y contratar servicios, para ello la ley establecía que “el arrendamiento de bienes muebles se podría llevar a cabo cuando la

instancia compradora demuestre que no es posible o conveniente su adquisición y siempre que la renta de bien no llegue a exceder los importes máximos que autorice la Secretaría de Comercio". Es decir, la instancia convocante tenía la posibilidad de arrendar un bien cuando justificaba que no era viable el comprarlo y el costo por su arrendamiento no rebasaba los montos máximos establecidos en las leyes y Los topes presupuestales señalados por la Secretaría de Comercio.

En el Capítulo quinto, se encontraban las obligaciones que debían cumplir las instancias de gobierno al momento de realizar una compra bajo esta normativa; por ejemplo las instancias debían llevar un registro de los proveedores que estaban en condiciones de celebrar un contrato con el Estado, "dicha información sería almacenada y actualizada por la Secretaría de Comercio, y tendría vigencia de un año, en los casos que una empresa realice acciones en contra de la presente ley y las normativas aplicables la Secretaría de Comercio está facultada de cancelar su registro como proveedor". La importancia de este registro radicaba al momento, de que las instancias de gobierno podían conocer las empresas que no estaban posibilitadas de entablar relaciones comerciales con el Estado, con ello se evitaba la presencia de actos que pusieran en riesgo la integridad de un proceso de contratación. Por último, en el Capítulo sexto, se reconocían los mecanismos de vigilancia, seguimiento y control; además de las sanciones a las que podía ser sujetos los funcionarios públicos y proveedores que realizaban acciones de cohecho.

Como se observa, la *Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal*, de 1970 fue el principal instrumento que tuvieron las instancias de la Administración Pública para la adquisición de bienes y/o la prestación de servicios. Una de las principales aportaciones de esta normatividad fue la creación de un registro único de proveedores, que estaba en condiciones de entablar un contrato con instancias de la Administración Pública; esto sumado al establecimiento de sanciones a las que podían ser acreedores los servidores públicos u oferentes que incurrían en actos de cohecho, esto sumado al establecimiento de mecanismos de denuncia y protección de derechos de las personas que participaban en algún procedimiento.

3.1.2. Ley de Obras Públicas (1980).

Para 1980, una de las primeras leyes especializadas en el tema de la construcción de obras públicas, fue la *Ley de Obras Públicas* (LOP), publicada el 30 de diciembre de 1980, esta sustituyó a la *Ley de Inspección y Obras Públicas* de 1966. El objetivo fundamental de la LOP, era “regular las actividades relacionadas con la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes y obras públicas” para ello, dicha ley estaba estructurada en cuatro capítulos; el primero establecía las disposiciones generales, esto desde la naturaleza jurídica de la ley, objetivos, dependencias sujetas a la norma; además señalaba el tipo de proyectos que cumplían las condiciones para ser desarrollados bajo esta ley.

El Capítulo segundo, establecía que las dependencias de gobierno debían elaborar planes de programación y presupuesto de los recursos asignados, para la construcción de obras públicas. El objetivo de estos programas era que las dependencias tuvieran un plan para entregar las obras presupuestadas en tiempo y forma, además de transparentar el uso de los recursos públicos que les eran entregados. Además, la LOP señalaba que estos planes debían “ajustarse a las políticas y prioridades señaladas en los planes que llegue a elaborar el Gobierno Federal a nivel nacional, sectorial y regional de desarrollo social y económico a corto, mediano y largo plazo de acuerdo con los recursos asignados a los mismos planes y los lineamientos que de ella se deriven.”

El Capítulo tercero, de la LOP establecía que las dependencias que desarrollaban obras públicas, mediante procesos de contratación estaban obligadas a realizar estudios de mercado, además de buscar información sobre proyectos similares, esto con el objetivo que “de comprobarse que el estudio o proyecto localizado no satisface los requerimientos de la entidad o dependencias, no procederá la contratación. Las dependencias y entidades que requieran contratar o realizar estudios o proyectos, aprovecharán los que conservan en sus archivos sobre la misma materia”. Otro de los objetivos que se pretendía con esta medida, era identificar a las empresas que estaban en condiciones de desarrollar dichos proyectos.

El Capítulo Cuatro, señalaba las formas para el desarrollo este tipo de proyectos, los cuales eran por contrato con un oferente privado o mediante la administración directa. Esto es, que la instancia convocante podía desarrollar la construcción de una obra pública sin la necesidad de establecer una relación contractual con el sector económico privado. Por último, el Capítulo quinto de la LOP, indicaba que las dependencias que realizaban una contratación pública, estaban obligadas a remitir la información producida, a la *Secretaría de Comercio (SC)*, esto “para el debido cumplimiento de sus atribuciones. La Secretaría y las dependencias coordinadoras de sector podrán solicitar en todo tiempo la documentación completa y específica relativa a cualquier obra, coordinándose en el ejercicio de estas facultades”. Es decir, con esto se buscaba la vinculación de diversas instancias de gobierno en los procesos de contratación y hacer que estos procesos se llevaran bajo los principios de transparencia, imparcialidad y apego a la legalidad.

Con el establecimiento de la LOP, se pudo determinar claramente las dependencias facultadas a desarrollar proyectos bajo esta normatividad. Otro de los puntos a destacar, fue el establecimiento de sanciones a las que eran acreedores tanto servidores como oferentes al momento de incurrir en actos de cohecho. Por ejemplo, en el artículo 66 establecía que los contratistas que incurrieran en infracciones a la ley, eran "sancionados con la suspensión o cancelación del registro en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas". Otro punto importante fue el reconocimiento y fomento de mecanismos de denuncia entorno a inconsistencias observadas en los procesos de contrataciones públicas.

3.1.3. Reforma Constitucional del Artículo 134 (1982).

Tuvieron que pasar más de 60 años para que se presentara una iniciativa de reforma al artículo 134 constitucional. Para 1982, fueron aprobadas “nuevas figuras jurídicas, [Además del reconocimiento constitucional de] las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes y los servicios que contrata el Gobierno de la Federación, también se contempló las bases, principios y control que rigen a estas” (Cifuentes, 1991: 358). Es decir, con dicha reforma se reconocieron nuevos mecanismos para que las instancias de la Administración Pública pudieran contratar la construcción de obra pública

o la prestación de servicios. Dicha reforma, se publicó en el DOF, el 28 de diciembre de 1982, quedando el artículo de la siguiente forma:

Los recursos económicos de que disponga 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 pública 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, fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Es importante señalar que con esta reforma, se produjeron cambios importantes por ejemplo, se reconoció a la licitación pública como la principal herramienta para llevar a cabo adquisiciones. Asimismo, se establecieron los principios de eficiencia, eficacia, imparcialidad, transparencia y honradez, mediante los cuales las instancias del Gobierno Federal, el Gobierno Estatal, Municipal y las Entidades Paraestatales (empresas productivas del Estado), debían llevar a cabo alguna adquisición, de manera detallada estos principios consisten en :

- *Eficiencia.* Esto es alcanzar las metas y los fines propuestos, con uso racional de los recursos públicos y los medios existentes, para obtener el mayor número de metas con los menos recursos posibles.
- *Eficacia.* Es la obtención de resultados de manera práctica, con base en análisis de costo beneficio, para ello se debe crear un mapa de riesgos que ayude al servidor público al momento de resolver problemas a lo largo del trabajo realizado.

- *Honradez*. En los procesos de toma de decisiones los servidores públicos deben cumplir sus funciones en estricto apego a la ley evitando el enriquecimiento ilícito u obtención de favores por la toma de una decisión.

Como se puede observar, con la reforma al Artículo 134, se reconoció a la licitación pública, como el principal mecanismo para la construcción de obras públicas o la prestación de servicios. Además, se contemplaba que las instancias de las Administración Pública, debían trabajar para que estos procesos se desarrollen con transparencia, imparcialidad, apego a la legalidad y honradez.

Como se puede observar, derivado del Artículo 134 constitucional, se han creado marcos normativos e instituciones especializadas en temas de construcción de obras, y la prestación de servicios. Las primeras normas fueron *Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal* y la *Ley de Obras Públicas*, si bien estas leyes no fueron promulgadas a partir de la reforma de 1982, estas se erigieron como las normativas más importantes en materia de adquisiciones y obras públicas a nivel federal.

3.1.4. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (1993).

El 31 de diciembre de 1993, fue publicada la *Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (LAOP)*, con el establecimiento de esta ley se unificaron la *Ley de Obras Públicas* de 1980 y la *Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal* de 1979. El objetivo de este cambio era hacer que los procesos de contratación tanto de obra pública como de servicios se desarrollaran bajo una misma lógica de criterios, (homogenización de requisitos y procedimientos).

La LAOP, estaba estructurada en seis títulos, en el primero se señalaban las disposiciones generales esto es, naturaleza jurídica, objetivos y dependencias sujetas a la ley. El Título Segundo, marcaba que las dependencias públicas estaban obligadas a.

Generar planes de planeación, programación y presupuesto para la adquisición de bienes o servicios y/o la construcción de obra pública; los cuales debían estar

acorde a los objetivos y metas enmarcadas en el *Plan de Nacional de Desarrollo*, Presupuesto de Egresos de la Federación, programas y políticas públicas existentes.

Uno de los cambios más importantes establecidos en esta ley, se presentaba en el Título Tercero, el cual señalaba que las instancias de la Administración Pública podían construir de obras y/o adquirir bienes y servicios, mediante procedimientos de licitación pública, invitación restringida, invitación a cuando menos tres personas y/o adjudicación directa. En este sentido, el artículo 30 de la ley señalaba que los procesos de contratación se adjudicaban mediante licitaciones públicas "para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrados, que serán abiertos públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento oportunidad y demás circunstancias pertinentes de acuerdo a lo que establece la ley".

El Capítulo Segundo, reconocía las etapas que integraban a un proceso de contratación, esto a partir de la autorización presupuestaria, preparación de bases, emisión de convocatoria, visita a las instalaciones, juntas de aclaraciones, etapa de evaluación de proyectos, emisión de fallo y adjudicación de contrato. Asimismo, la ley en su artículo 47 reconocía los casos "cuando las posturas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de la licitación o sus precios no fueron aceptables" el procedimiento se declaraba desierto y se iniciaba con un nuevo procedimiento.

En el Capítulo Tercero, se encontraban los lineamientos que regulaban los procesos para la construcción de obra pública, la ley establecía que los pagos por el desarrollo de estos proyectos, se debían realizar en base a "precios unitarios [en donde el pago] al contratista se hará por unidad de concepto de trabajo terminado o a precio alzado, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total fijo que deba cubrirse al contratista será por la obra totalmente terminada". El Capítulo cuarto, marcaba las excepciones a la licitación pública, con esto la ley facultaba a las instancias de gobierno a poder realizar un proceso de contratación por invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa, al respecto el artículo 80 de la ley señala que.

Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través de un procedimiento de invitación restringida. La opción que las dependencias y entidades ejerzan, deberá fundarse, según las circunstancias en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Es decir, cuando una instancia realizaba un procedimiento de contratación mediante invitación a cuando menos tres personas o por adjudicación directa la instancia convocante debía justificar el por qué se optó por uno de los dos procedimientos; además de hacer que el proceso se llevara con eficiencia, imparcialidad y apego a la legalidad.

El Capítulo cuarto de la ley, marcaba que una vez concluido el proceso la instancia convocante debía enviar a la "Contraloría y a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la información relativa a los actos y contratos materia de esta ley, serán establecidos de manera sistemática y coordinada por dichas Secretarías en el ámbito de sus respectivas atribuciones". Con ello, se generaba una buena práctica; ya que, la instancia además de transparentar y hacer pública la información producida del proceso, ésta debía rendir cuentas sobre la forma en cómo se llevó el proceso de adquisición, además de justificar la forma en cómo se administraron los recursos públicos etiquetados para el proyecto licitado.

El Capítulo quinto, establecía las infracciones y sanciones a las que podían ser acreedores las personas que cometían acciones contrarias a ley, en este sentido el artículo 87, marcaba que las sanciones a servidores públicos podían ascender de "cincuenta a trescientas veces el salario vigente en el Distrito Federal", En el caso de infracciones hechas por proveedores el artículo 88 establece que estos "no podrán presentar propuestas ni celebrar contratos sobre las materias objeto de esta Ley, durante el plazo que establezca la Secretaría, el cual no será menor de seis meses ni mayor de dos años, contando a partir de la fecha en que la Secretaría lo haga de conocimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal".

En el Capítulo sexto, se reconocían los recursos y las inconformidades que podían promover las personas que participaban en un proceso de compra pública, cuando observaban acciones contrarias a la ley o cuando alguno de sus derechos era vulnerado. En este sentido, el artículo 95, detallaba que “las personas interesadas podrán inconformarse por escrito ante la Contraloría, por los actos que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de esta Ley, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que éste ocurra o el inconforme tenga conocimiento del acto impugnado.”

Como se observa, con base en la *Ley de Adquisiciones y Obras Públicas* se dio una ampliación del mapa de las instituciones encargadas de regular los procesos de contrataciones públicas, otro de los aportes de esta ley fue el establecimiento de condiciones necesarias para unificar los criterios, para la construcción de obra y/o la contratación de servicios. Con la creación de estas leyes, el gobierno mexicano respondía a los compromisos adquiridos en acuerdos internacionales; esto sumado a los procesos de modernización que vivían las instancias que conformaban a la Administración Pública en México.

Es importante mencionar, que la *Ley de Adquisiciones y Obras Públicas* tuvo una vigencia de siete años (1993-2000), para este año se dio la reestructuración a la legislación en materia de compras públicas. Siendo el cambio más importante, la separación jurídica de los procesos obras públicas y la prestación de servicios. Estos cambios implicaron la creación de nuevas leyes, tal es el caso de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas* (LOPSRM) y en materia de servicios fue creada la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* (LAASSP).

3.1.5. Otros cambios estructurales en materia de adquisiciones en México (década de 1990).

A la par de las reformas en materia de contrataciones públicas, durante el periodo que comprende de 1980 a 1990, también se llevó a cabo una reestructuración las instancias públicas encargadas de regular y normar estos procesos. El cambio más notorio se dio en 1982 con la creación de la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación*

(SECOGEF). El Doctor Jorge Alberto González Galván, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, explica que la función principal de esta instancia fue “coordinar los trabajos de control, seguimiento y evaluación de los recursos federales entregados a los gobiernos estatales y municipales, además que sería la instancia encargada de llevar un registro de los bienes patrimoniales (declaraciones patrimoniales) de servidores públicos.” (González, 1994: 251), sumado a tareas de seguimiento de las contrataciones públicas realizadas por las instancias gubernamentales a nivel federal.

Aunado a estos cambios, se dio una mayor apertura a la participación ciudadana en este tipo de procesos, siendo el punto más importante la creación al interior de la SECOGEF del *Sistema Nacional de Quejas y Denuncias y Atención Ciudadana*, uno de sus objetivos era incentivar en la sociedad civil el compromiso de "dar un seguimiento oportuno a la forma en cómo los servidores públicos realizaban sus funciones, además de fomentar diversos mecanismos de participación ciudadana por ejemplo el esquema de la contraloría social, esto a través de un módulo de atención ciudadana" (González, 1994: 252).

Para el año 1994, fue aprobada una reforma a la *Ley Orgánica de la Administración Pública* (LOAP). Con este cambio, la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación* (SECOGEF) fue sustituida por la *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo* (SECODAM), organismo que entró en funciones el 28 de diciembre de 1994, siendo una de las principales tareas el promover la modernización de las instancias de la Administración Pública, a partir de temas de gestión, seguimiento y control en la toma de decisiones; además de fomentar un mejor desarrollo administrativo al interior de las instancias públicas.

José Octavio López Presa, explica con que la SECODAM mantendría la estructura de la SECOGEF esto a través de las siguientes unidades:

- Dirección de Evaluación de Control y Evaluación de la Gestión Pública: Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública
- Dirección General Jurídica: Unidad de Asuntos Jurídicos

A estas, se le sumaron las nuevas unidades de:

- Desarrollo de Desarrollo Administrativo
- Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras, Servicios y Patrimonio Federal
- Dirección general de Programación Organización y Presupuesto
- Dirección General de Informática (López: 1995: 70).

Otros de los cambios importantes que se dieron con la creación de la SECODAM, fue la unificación de la Dirección General de Auditorías Externas con la Dirección General de Auditoría Gubernamental. Una de las principales tareas de este organismo era realizar procesos de seguimiento, control y verificación del uso de los recursos públicos administrados por las instancias de gobierno en los tres niveles de gobierno.

Con los cambios aprobados, la SECOGEF adquirió nuevas atribuciones en materia de contrataciones públicas, entre las que destaca la creación de la *Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras, Servicios y Patrimonio Federal*, la cual se especializó en regular los procesos de adquisiciones a nivel federal, para su óptimo funcionamiento se creó el *Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales*, mediante la cual se daba una difusión a través de medios electrónicos de los procesos de licitaciones que eran publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, siendo el objetivo principal el poder tener un mayor número de ofertas por el bien o servicio licitado.

Del mismo modo, la SECODAM fue la instancia responsable de fijar los lineamientos para el control, seguimiento y evaluación del uso de recursos públicos que eran ejercidos por las instancias públicas federales. Además, de estar facultada para interponer sanciones administrativas y económicas a los servidores públicos que cometían acciones de cohecho, con ello se logró.

Un desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios de obra pública y bienes muebles inmuebles federales [con ello] las atribuciones conferidas a la Secretaría le permitieron diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía (SFP, 2009).

Se puede inferir que la *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo* fue uno de los motores para el proceso de modernización de las instancias de la Administración Pública de México. De manera especial, en materia de adquisiciones, se dieron cambios importantes; ya que se contó con una unidad especializada en dar seguimiento y normar estos procedimientos, además de que se incorporaron herramientas tecnológicas que permitieron a las instancias públicas dar mayor difusión de los procesos, con ello tener un mayor número de oferentes.

3.2. LEGISLACIONES VIGENTES EN MATERIA DE ADQUISICIONES EN MÉXICO (federales).

A partir del año 2000, en México se dieron cambios en diversos escenarios estratégicos, en materia de adquisiciones las modificaciones más importantes se dieron con la promulgación de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas* (LOPSRM) y la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* (LAASSP). Es importante tener en cuenta, que dichas normatividades se encuentran vigentes, con ello se vuelve a dar una separación de las normas para la construcción de obras y la adquisición de bienes y servicios.

Sumado a las reformas en materia de construcción de obras públicas y la adquisición de bienes y/o servicios, se reconocieron una serie de mecanismos enfocados en hacer que los procesos de contratación se desarrollen con transparencia, legalidad e imparcialidad, esto basado principalmente en la apertura y reconocimiento de la participación de la sociedad civil. Además, del fortalecimiento de las herramientas electrónicas existentes, permitiendo con ello dar mayor difusión de los procedimientos de contratación, además de la posibilidad de llevar a cabo procesos de manera electrónica y poder ser un espacio para almacenar información y poder recibir denuncias sobre acciones que contravengan los principios establecidos en las normas.

3.2.1 *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM).*

La *Ley de Obras Públicas Servicios Relacionados con las Mismas* (LOPSRM), fue publicada en el DOF el 4 de enero del año 2000. El objetivo de esta norma, era regular los procesos

relativos a la construcción y mantenimiento, remodelación y/o ampliación obras públicas a nivel federal, la LOPSRM se compone de 104 artículos contenidos en ocho Títulos. El primero, es relativo a las disposiciones generales; "el orden jurídico de la ley, área de actuación, las dependencias sujetas a la normativa, las adquisiciones que van a ser reguladas por esta ley y los mecanismos de apoyo para la construcción, instalación, ampliación, adecuación, remodelación, conservación y mantenimiento de bienes inmuebles de carácter público".

El Título Segundo, señala que las dependencias que realicen cualquier proyecto relativo a la construcción de obra pública, deben crear programas estratégicos anuales en los que se detalle la planeación, programación y presupuesto de estos proyectos, en este sentido el artículo 17 de la ley señala que estos proyectos deben ir acorde con los objetivos plasmados con.

- I. Lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos;
- II. Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales institucionales, regionales y e
- III. especiales que correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales, y
- IV. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación o de las entidades respectivas.

El Título Tercero, es muy importante; ya que este apartado faculta a las instancias gubernamentales poder realizar la construcción de obra pública mediante procesos de licitación pública, por invitación a cuando menos tres personas y proceso de adjudicación directa. Además, se establecen los lineamientos que las instancias deben cumplir en cada una de las etapas que componen un proceso de contratación; esto desde la autorización presupuestaria, elaboración de bases, emisión de la convocatoria, visita a las instalaciones, juntas de aclaraciones, recepción y apertura de sobres, evaluación de ofertas, emisión de fallo y firma de contrato, en este sentido el artículo 27 de la ley señala.

Los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, especialmente por lo que se refiere a

tiempo y lugar de entrega plazos de ejecución, de anticipos y garantías, debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procesos, a fin de evitar favorecer a algún participante.

Es decir, la ley establece una serie de parámetros que las instancias de gobierno debían cumplir, con el objetivo que los procesos de contrataciones públicas se desarrollaran con transparencia, legalidad e imparcialidad. En este sentido, el artículo 28 señala de la ley, señala que las instancias deben trabajar para elegir al proyecto que le asegure al “Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con los que establece la presente ley” además, permanecer en todo momento de manera neutral evitando así favorecer a un licitante en especial.

El Capítulo Segundo del Título Tercero, se especializa en regular la construcción de obra pública, mediante procesos de procesos de licitación pública en este sentido, el artículo 30 de la ley, marca que estos procesos pueden ser de tipo nacional como internacional.

En el caso de llevarse licitaciones de tipo internacional, la ley señala que estas pueden llevarse a cabo en los siguientes casos:

- a) Cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados
- b) Cuando, previa investigación que realice la dependencia o entidad convocante, los contratistas nacionales no cuenten con la capacidad para la ejecución de los trabajos o sea conveniente en términos de precio;
- c) Cuando habiéndose realizado una de carácter nacional, no se presenten propuestas, y
- d) Cuando así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al Gobierno Federal con su aval.

El Título Tercero, contempla que las instancias de la Administración Pública, pueden construir obras públicas por invitación a cuando menos tres personas y por adjudicación directa. Ésta disposición, se encuentra referenciada en el artículo 41, el cual

señala que para poder llevarse cualquiera de los dos procesos anteriormente descritos estos deben “fundarse y motivarse, según las circunstancias que ocurran en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado”. Siendo el compromiso fundamental de la instancia convocante elegir el proyecto cuente con las capacidades técnicas, económicas y de mano de obra para el pleno desarrollo del proyecto licitado.

El artículo 45 del Título Cuarto, señala que los contratos para la construcción de obras públicas, otorgados ya sea por procedimiento de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y/o adjudicación directa serán de tres formas.

- I. Sobre la base de precios unitarios, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total que deba cubrirse se hará por unidad de concepto de trabajo terminado;
- II. A precio alzado, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total fijo que deba cubrirse al contratista será por los trabajos totalmente terminados y ejecutados en el plazo establecido [...]
- III. Mixtos cuando contengan una parte de los trabajos sobre la base de precios unitarios y otra a precio alzado.

El Título Quinto, contempla los casos mediante los cuales las instancias que conforman la Administración Pública, podrán realizar obras públicas de manera directa, esto es que no lleven a cabo; licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa. Para ello, el artículo 70 de la ley señala que las instancias deben justificar que cuenta con la “capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto, consistentes en maquinaria y equipo de construcción y personal técnico según el caso, que se requieran para el desarrollo de trabajos respectivos”, asimismo, este artículo establece que las dependencias podrán utilizar mano de obra para el desarrollo de dicha obra, alquilar material y equipo de construcción, utilizar servicios de transportación de materiales.

Es importante señalar, que en estos procesos, queda prohibida la participación de contratistas privados, el Título Sexto, puntualiza los criterios que debe cumplir la instancia

convocante, al momento de procesar y sistematizar la información producida del proceso de compra. Uno de los objetivos de crear un sistema de archivos, es que este sea base para la adecuada planeación, programación de futuras contrataciones públicas, además de que sirva para posteriores procesos de fiscalización y evaluación sobre el uso y ejecución de recursos públicos, respecto a este último punto el artículo 75 de la ley marca que las instancias encargadas de este proceso podrán.

Verificar, en cualquier tiempo, que las obras públicas y servicios relacionados con las mismas se realicen conforme a lo establecido en esta ley o en otras disposiciones aplicables. Si la Contraloría determina la nulidad total del procedimiento de contratación por causas imputables a la convocante, la dependencia o entidad reembolsará a los licitantes los gastos no recuperables en que hayan incurrido, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la operación correspondiente.

Es decir, las instancias de la administración encargadas de verificar la integridad de estos procesos, están facultadas a visitar los lugares en donde se está construyendo la obra pública licitada para inspeccionarla, solicitar la información que requiera en cualquier momento, esto con el objetivo de verificar la forma en cómo se llevó la administración y ejecución de los recursos públicos etiquetados para dicho proyecto.

En el Título Séptimo, se encuentran las infracciones y sanciones a las que puede ser acreedores los oferentes que incurran en acciones contrarias a la ley, el artículo 78 señala que estas faltas pueden ser cuando:

- I. Los licitantes que injustificadamente y por causas imputables a los mismos no formalicen el contrato adjudicado por la convocante.
- II. Los contratistas que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños o perjuicios graves a la dependencia o entidad de que se trate, y
- III. Los licitantes o contratistas que proporcionen información falsa, o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato durante su vigencia, o bien, en la presentación o

desahogo de una queja en una audiencia de conciliación o de una inconformidad.

En estos casos la sanción a la que pueden ser acreedores es la inhabilitación para establecer una relación contractual para la construcción de obra pública en un periodo de tres meses a cinco años.

Por último, el Título Octavo, refiere los recursos de inconformidad que podrán presentar los actores que participaron en un proceso y detectaron irregularidades o alguno de sus derechos fueron trasgredidos; para ello, se cuenta con una instancia especializada encargada de recibir, atender y resolver dichas inconformidades. En el caso que la instancia determine procedente la queja presentada, las opciones de resolución pueden ser:

- I. La nulidad del actos o actos irregulares estableciendo, cuando proceda, las directrices necesarias para que el mismo se reponga conforme a esta Ley;
- II. La nulidad total del procedimiento, o
- III. La declaración relativa a lo infundado de la inconformidad.

Es decir, que derivado de la magnitud de la falta cometida, la instancia encargada del proceso de investigación podrá anular la etapa de la cual se presentó la queja o podrá declarar la nulidad del proceso. Ante esto, la instancia convocante deberá iniciar un nuevo procedimiento en el cual no podrán participar los oferentes que cometieron dicha falta.

3.2.2 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).

La *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* (LAASSP), fue promulgada en el año 2000, ley que tiene por objetivo normar los procesos de planeación, programación y ejecución de recursos públicos, para la contratación de servicios y/o arrendamiento de bienes de la Administración Pública Federal. La LAASSP, está compuesta por 85 artículos. En el Título Primero, se encuentran las disposiciones generales relativas a la aplicación y operación de la ley; orden jurídico y alcance de la norma; además de contemplar los mecanismos disponibles relativos a las “adquisiciones y arrendamientos de

bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza”, el artículo 9 establece.

En Materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, los titulares de las dependencias y de los órganos de gobierno de las entidades serán los responsables de que, en la adopción e instrumentos de las acciones que deban llevar a cabo el cumplimiento de esta Ley, se observen los criterios que promuevan la modernización y desarrollo administrativo, la descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades.

Es decir, las instancias de gobierno que entre sus facultades se encuentre el realizar contrataciones públicas, deben poner en marcha medidas que hagan que estos procesos se desarrollen con transparencia, legalidad e imparcialidad y que estas acciones se traduzcan en una mejora y modernización de los procesos públicos.

En el Título Segundo, señala los puntos para la planeación, programación y presupuesto que las instancias convocantes deben cumplir para adquirir o arrendar un bien o servicio. Para ello, el artículo 18, establece que las instancias de la Administración Pública deben generar programas de presupuesto para contratar y/o arrendar bienes o servicios durante un año fiscal; es importante señalar que estos programas deben estar acorde a.

- I. Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales, y
- II. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación y/o de las entidades respectivas.

Para el cumplimiento de tales principios, el artículo 22 señala que las instancias de gobierno deben crear un comité de adquisiciones para analizar el programa presupuestal de la dependencia con el objetivo de presentar recomendaciones de mejora, determinar el proceso de contratación a llevar a cabo, proponer al titular de la dependencia medidas

y lineamientos en materia de adquisiciones, realizar procesos de evaluación de los resultados obtenidos de estos procesos.

El Título Tercero, en su artículo 26 faculta a las instancias a poder desarrollar contrataciones públicas mediante licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y/o la adjudicación directa. En cualquiera de los tres procedimientos, la instancia convocante debe establecerse los mismos criterios y condiciones para todos los participantes proporcionándoles, acceso en igualdad de circunstancias a la información relacionada con dicho procedimiento, evitando con ello favorecer a algún participante.

El Título Cuarto, estipula que los contratos para la adquisición de bienes y servicios deben ser preferentemente a precio fijo, esto es que el costo por el bien o servicio contratado no tenga variaciones respecto al precio estipulado en el proyecto presentado. El artículo 46 de la ley señala que “la adjudicación del contrato obligará a la dependencia o entidad y a la persona en quien hubiere recaído, a formalizar el documento relativo de los veinte días naturales siguientes a la notificación del fallo”

El Título Quinto, señala los criterios que debe cumplir la instancia convocante al momento de procesar y sistematizar la información que se llegue a producir del proceso de compra, el objetivo de crear una base de datos, que sirva como punto de referencia para la planeación, programación y presupuesto de próximos ejercicios fiscales, además de que pueda ser utilizada para futuros procesos de fiscalización, con el fin de conocer el uso y ejecución de los recursos públicos.

El artículo 26 de la ley señala que la información de un proceso de contratación debe conservarse de “forma ordenada y sistemática [...], cuando menos por un lapso de tres años, contados a partir de la fecha de su recepción; excepto la documentación contable, cuyo caso se estará a lo previsto por las disposiciones aplicables”, esto se considera como una buena práctica en materia de transparencia y rendición de cuentas, ya que la instancias al garantizan el derecho acceso a la información, además de que sirve de base para procesos de fiscalización a cargo de órganos de control internos y externos.

Asimismo, la LAASSP establece las sanciones a las que podrán ser sujetos los oferentes que comentan acciones contrarias a la ley por ejemplo, las sanciones pueden ser económicas con multas que pueden ascender de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Asimismo, el artículo 60 de la ley estipula las sanciones a las que serán acreedores los licitantes que incurran en acciones contrarias a la ley por ejemplo: no formalización del contrato, el incumplimiento de obligaciones contenidas en el contrato y/o la entrega de información falsa, la sanción puede ser la “Inhabilitación [para participar en un proceso de contratación por un periodo de] tres meses ni mayor de cinco años plazo que comenzará a contarse a partir del día siguiente a la fecha en que la Contraloría la haga del conocimiento de las dependencias y entidades, mediante la publicación de la circular respectiva en el Diario Oficial de la Federación”.

Como se puede observar, con la reforma en materia de compras públicas del año 2000, se volvió a dar la separación de las leyes para regular tanto los procesos de construcción de obra pública como la adquisición de bienes y servicios; tal como era el caso de la *Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal* de 1979 y la *Ley de Obras Públicas* de 1980. Pero es posible señalar una serie de similitudes entre estas dos leyes, por ejemplo se contemplan los mismos criterios para la construcción de obras públicas y la adquisición de bienes y servicios, estos son mediante licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa, además se establece que la sanción máxima a la que puede ser acreedor el oferente que incurra en acciones contra de la ley, será la inhabilitación de participar en procesos de licitación durante un periodo entre tres meses y cinco años.

Otro de los cambios positivos en materia de contrataciones públicas fue la mejora y ampliación de las funciones al *Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales*, el cual en 1996 tenía la función de publicar de manera electrónica los procesos de compra contenidos el *Diario Oficial de la Federación*. Para el año 2000 y derivado de una serie de mejoras tecnológicas, dicha plataforma a la que hoy se conoce como sistema CompraNet, ha servido para poder realizar procesos de contratación de manera electrónica posibilitando.

A los proveedores y contratistas presentar de manera electrónica, desde cualquier entidad federativa, sus propuestas técnicas y económicas, y dar seguimiento a todos los actos de los procesos de contratación [además de con la modernización de este sistema] se ha estandarizado el proceso de contrataciones, se cuenta con registros históricos e información estadística de la compras gubernamentales, así como con mecanismos de seguimiento y control (Farrell, sin año: 42).

Sumado a los cambios tecnológicos del Sistema CompraNet, se dio la reestructuración de la *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)*, la cual en el año 2004 pasó a convertirse en la *Secretaría de la Función Pública (SFP)*, con ello se dio “una reestructuración orgánica de la dependencia y de las funciones entre sus unidades administrativas” (SFP, 2009). Con este proceso de modernización de la Administración Pública, la SFP se convertiría en la instancia encargada de vigilar el cumplimiento de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM)*, la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)*, sus respectivos reglamentos, y la plataforma electrónica CompraNet, esto a través de la *Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal*.

3.2.3. Reforma al Artículo 134 (2007).

Históricamente, el artículo 134 ha estado sujeto a pocas reformas constitucionales, la más importante fue la que se aprobó en 1982, con la cual, se establecieron los mecanismos mediante los cuales las instancias de gobierno podían realizar compras públicas además, de que se detallan los principios que deberán regir estos procesos. Para el año 2007, se aprobaron y publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, una serie de cambios, dicho artículo esto en materia político electoral, el cual quedó de la siguiente manera.

Los servidores públicos de la Federación, los Estado y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de las competencias entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

La razón principal para la aprobación de dicha reforma fue que con el paso de los años, los recursos públicos que eran presupuestados para la construcción de obras públicas y la adquisición de bienes y servicios, eran desviados hacia otros fines por ejemplo, promocionar la imagen de servidores públicos y/o financiar campañas político-electorales. Es por ello, que dicha reforma buscaba.

- Generar el correcto uso de recursos públicos, evitando que estos fueran desviados a promover campañas electorales y políticas;
- Evitar la presencia de actores ajenos al proceso electoral;
- Regular la propaganda electoral y las actividades realizadas por empresas prestadoras de servicios de comunicación, con partidos políticos, candidatos y en procesos electorales.

Si bien, la reforma de 2007 tenía el objetivo de regular actividades de carácter político electoral, estas medidas se consideran complementarias a las que rigen los procesos de adquisiciones; ya que se buscaba evitar el desvío de recursos etiquetados a la construcción de obras públicas o contratación de servicios para otros fines. Con estos cambios, se pudieron hacer más eficientes los procesos de licitación además de que se redujeron los espacios de proclives a la presencia de actos de cohecho.

Sumado a estos trabajos, en el año 2012 fue publicado en el DOF una serie de cambios a la *Secretaría de la Función Pública*. Con estas modificaciones se creó la *Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas (SRACP)*, convirtiéndose en la instancia especializada en los procesos de adquisiciones. La principal

tarea de la SRACP, es dar seguimiento, control y evaluación de las políticas en materia de adquisiciones de obras públicas, bienes y servicios que realicen instancias Federales, Estatales y Municipales que utilicen recursos federales, buscando con ello.

Asegurar las mejores condiciones para el Estado, fundada en la promoción de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; así como fortalecer la vertiente normativa del proceso de contrataciones públicas que comprende las materias de adquisiciones y servicios; obras públicas y servicios relacionados con las mismas; la administración de bienes muebles y la coordinación de la función notarial, a través de procedimientos claros y ágiles.

Actualmente al interior de la Secretaría de la Función Pública, la instancia encargada de regular y normar los procesos de contrataciones públicas a nivel federal es la *Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas* (UNCP).

CONCLUSIONES DEL APARTADO.

Históricamente, se puede observar que las contrataciones públicas en México, siempre ha tenido la atención y un análisis consensuado por parte de los gobiernos, con el objetivo de fortalecer las herramientas, políticas públicas e instancias especializadas en el tema. Un botón de muestra, es la reestructuración y modernización del *Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales* (CompraNet), siendo el beneficio inmediato, la realización de compras públicas de manera electrónica, además de acortar tiempos, costos y lo más importante eliminar espacios de discrecionalidad que puedan ser permisivos a la presencia de actos de corrupción.

Con estos cambios, es posible señalar que el sistema CompraNet, se ha convertido un espacio de acceso a la información, el cual informa de manera integral la forma en cómo se realizan las contrataciones en las cuales se utilizan recursos federales. A continuación se presenta una tabla, la cual muestra los cambios más significativos en los marcos normativos e instituciones especializadas en materia de contrataciones públicas en México.

Cuadro 3.1. Principales cambios en los marcos normativos en materia de contrataciones públicas en México.

Ley	Principales cambios
Artículo 134 1917	<ul style="list-style-type: none"> • Se reconocía únicamente al proceso de subasta como único mecanismo de contratación pública gubernamental (no existía el reconocimiento jurídico de la licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y/o adjudicación directa).
Ley Sobre Adquisiciones Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (LSAAAAPF). 1979	<ul style="list-style-type: none"> • La LSAAAAPF constituyó la primera ley a nivel federal especializada en procesos de contrataciones; • Dicha ley estaría a cargo de una instancia de gobierno (Secretaría de Comercio); • Era el único marco normativo aplicable tanto para la construcción de obras públicas como para la adquisición y/o arrendamiento de bienes y la contratación de servicios; • Fue una de las primeras leyes en dar un reconocimiento jurídico al proceso de licitación pública; • Se estableció uno de los primeros registros de proveedores, facultados para establecer una relación contractual con las dependencias que conformaban la Administración Pública; • Se establecieron nuevos mecanismos de seguimiento y control de los procesos de contrataciones; • Se dio un reconocimiento de las faltas y las posibles sanciones a las que podían ser acreedores tanto funcionarios públicos como oferentes que incurrieran en acciones contrarias a la ley.
Ley de Obras Públicas. 1980	<ul style="list-style-type: none"> • Fue una de las primeras leyes especializadas en la construcción de obras públicas; • Se obligaba a las dependencias a generar programas anuales para la construcción de proyectos; • Los proyectos presentados, debían ir acorde con lo establecido en los planes federales; sectoriales y/o regionales. Las dependencias debían informar y justificar, en este caso a la Secretaría de Comercio sobre la viabilidad de los proyectos de obra pública propuestos (vinculación entre dependencias), con esto se fortalecía los principios de transparencia y rendición de cuentas.
Reforma Constitucional Artículo 134 1982	<ul style="list-style-type: none"> • Se reconoció por primera vez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la licitación pública como el mecanismo para realizar procesos de construcción de obras públicas, contratación de servicios, adquisición y/o arrendamiento de bienes; • Se estableció a la eficiencia, eficacia, imparcialidad, transparencia y honradez como principios rectores de los procesos de contrataciones públicas.
Ley de Adquisiciones y Obras Públicas 1993	<ul style="list-style-type: none"> • Con la LAOP se unificó en una sola ley los procedimientos para la construcción de obras públicas y la prestación de servicios; • Se señalaba de manera clara la forma en cómo se estructuraba un proceso de contratación pública; • Se estableció un apartado mediante el cual se reconocían las infracciones y las posibles sanciones a las que podían ser acreedores ya sean, servidores públicos y/o licitantes que incurrieran en ellas.
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas 2000 (Vigentes)	<ul style="list-style-type: none"> • Se da una separación de las Leyes, una para la construcción de obras públicas y otras especializada en la contratación de servicios y el arrendamiento o adquisición de bienes; • Aunque sean leyes especializadas en distintos procesos, estas comparten los mismos criterios para la realización de un proceso de contratación; • Se dio un fortalecimiento del Sistema Electrónico de Compras Gubernamentales (CompraNet), mediante este sistema se pueden desarrollar procesos de compras públicas de manera electrónica.
Reforma Constitucional Artículo 134 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprobaron cambios en materia político electoral, esto con el objetivo de evitar que los recursos públicos que eran etiquetados para procesos de contrataciones públicas fueran desviados a promover campañas electorales o promocionar la imagen pública de cualquier persona.

Fuente: elaboración propia en base en el análisis de las leyes y de los artículos citados.

Como se pudo observar, las compras públicas ha sido un tema que a lo largo de la historia no ha sufrido demasiados cambios. Siendo el más importante, la reforma del

artículo 134 constitucional del año de 1982, mediante el cual se reconoció jurídicamente a la licitación pública como el principal mecanismo para la construcción de obras públicas y/o la contratación de bienes y servicios a nivel federal.

A esto, se suma la creación de instancias especializadas en regular, verificar y dar seguimiento a estos procesos, siendo la *Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal* órgano dependiente de la *Secretaría de la Función Pública*, la instancia que actualmente se encarga de estas tareas. Es importante señalar, la importancia que ha cobrado la participación ciudadana en los procesos de contrataciones públicas federales, esto a través del Testigo Social. El cual, es un mecanismo de participación ciudadana que tiene la función de verificar que estos procesos se desarrollen bajo los principios de transparencia, legalidad e imparcialidad.

En el siguiente apartado de la presente investigación se hace un análisis, al marco institucional de los marcos normativos que regulan los procesos de contrataciones públicas en el Estado de México, entidad en donde se desarrolla el estudio de caso de la presente investigación, Licitación No. **44937003-001-09**, relativa a la construcción de la línea dos del Sistema TransMexiquense Bicentenario (Mexibus). Uno de los objetivos que busca cumplir el siguiente apartado, es que el lector conozca de manera amplia la forma mediante la cual se desarrollan los procesos de contrataciones públicas en el Estado de México.

CAPÍTULO 4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN EL ESTADO DE MÉXICO.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a los Estados a crear sus propias leyes, en este sentido, el párrafo primero del Artículo 12 de la Constitución, establece que "las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán obligatorias fuera de él". En este sentido, en el Estado de México, particularmente en el *Código Administrativo del Estado de México*, existe un marco normativo especializado en la construcción de obras públicas.

En un acercamiento al estudio de caso de la presente investigación, la construcción de la línea 2 del Sistema TransMexiquense Bicentenario Mexibus fue un proyecto que se desarrolló bajo el esquema de licitación pública, normado por el Libro Décimo Segundo del *Código Administrativo del Estado de México*,³ el artículo 26 del libro define a la licitación pública como un procedimiento que "tiene por objeto asegurar la participación abierta de todos los interesados en igualdad de condiciones y la selección fundamentada y transparente de la propuesta más conveniente para las dependencias, entidades y ayuntamientos".

A continuación se presenta un análisis a detalle sobre la estructura que guarda dicho libro, esto a partir de una revisión a cada uno de sus capítulos, los objetivos y metas que busca cumplir esta norma. Además de, observar la forma en cómo son reconocidos estos procesos a nivel estatal.

4.1.1. Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México.

El Libro Décimo Segundo, del Código Administrativo del Estado de México, es el marco normativo especializado en regular la construcción de obras públicas y los servicios

³ El Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México, tiene por objeto "regular los actos relativos a la planeación, programación, presupuestación, adjudicación, contratación, ejecución y control de la obra pública, así como los servicios relacionados con la misma que, por sí o por conductos de terceros realicen las dependencias de la administración pública, organismo auxiliares y fideicomisos públicos del Estado y Municipios, los Ayuntamientos y los Tribunales Administrativos" Véase. Código Administrativo del Estado de México, 2003: 1

relacionados con las mismas, en el Estado de México. Dicha norma, está compuesta por diez capítulos, el primero de ellos enlista las disposiciones generales de la norma, esto a partir del reconocimiento de las instancias de la Administración Pública de la Entidad facultadas para construir obra pública bajo dicha norma. El artículo 12.2, señala que uno de los objetivos del libro es “asegurar al Gobierno del Estado y a los municipios, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”. Además, con dicha norma se compromete a las instancias a trabajar para que estos procesos se desarrollen con transparencia, legalidad e imparcialidad.

Un punto importante de este libro, es que el artículo 12.4 define al proceso de construcción de obra pública como la acción de “construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar o demoler bienes inmuebles propiedad del Estado, de sus dependencias y entidades y de los municipios y sus organismos con cargo a recursos públicos estatales o municipales”, además de proyectos de obra pública financiados con recursos federales. Por su parte, el artículo 12.5 señala que los servicios relacionados con las obras públicas son aquellos que “tengan por objeto concebir, diseñar, calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública”, esto a partir de: investigaciones, trabajos de planeación, estudios técnicos, peritajes que en suma coadyuvan al buen funcionamiento de la obra pública licitada.

Como se puede observar, en el primer capítulo del libro décimo segundo, señala las generalidades de la norma, es decir establece, el objetivo fundamental, dependencias facultadas para poder llevar a cabo un proceso de contratación bajo la citada norma, además de especificar el tipo de proyectos que pueden ser licitados. En este sentido, el artículo 12.8 señala que “corresponde a la Secretaría del Ramo y a los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, ejecutar la obra pública, mediante contrato con terceros o por administración directa”.

El Capítulo dos, es relativo a la planeación, programación y presupuesto, de los recursos destinados a la construcción de obras. Para ello, las instancias de la Administración Pública, deben elaborar un programa anual en el cual enlisten los proyectos a construir, los cuales deben ser presentados ante la Secretaría de Finanzas, la cual debe analizarlos para su aprobación, en este sentido el artículo 12.12 de libro señala que los proyectos presentados deben cumplir los siguientes requisitos:

- Los proyectos deben ir acorde con el Plan de Desarrollo del Estado, planes municipales;
- Las instancias deben priorizar las obras públicas, que representen un mayor beneficio, económico, social y ambiental;
- Tener en cuenta la disponibilidad de los recursos económicos disponibles;
- Considerar escenarios en los cuales se necesiten obras adicionales al proyecto principal;
- Acatar, lo establecido en los estudios de impacto, costo-beneficio y demás dictaminaciones emitidas por las autoridades competentes;
- En la mano de obra y los recursos utilizados para el desarrollo de los proyectos se debe priorizar los recursos disponibles en la región.

Es decir, los proyectos de obra pública deben satisfacer, un gran número de requerimientos para su aprobación y ejecución. Siendo el más importante, que resuelvan las necesidades económicas, sociales y ambientales a corto, mediano y largo plazo de la entidad, se puede inferir que este requisito es aplicable tanto para la población que vive en la entidad además de los municipios y delegaciones que integran la Zona Metropolitana del Valle del México (ZMVM).

Para el cumplimiento de tales principios, el artículo 12.16 obliga a las dependencias a presentar sus programas a la “Secretaría de Finanzas”, instancia facultada para autorizar, modificar, suspender o cancelar los proyectos presentados. Es importante señalar, que una vez que el proyecto es aprobado, las instancias podrán estar en condiciones de poder llevar a cabo el proceso de licitación.

Como se puede observar, uno de los puntos que resalta de este capítulo se enfoca en la existencia de un sistema de contrapesos al interior de la Administración Pública de la

entidad; ya que para poder llevar a cabo la construcción de una obra pública, (incluido un servicio relacionado con el mismo), la instancia convocante debe contar con una autorización, atribución a cargo de otra dependencia. Es posible mencionar, que este proceso funciona como un mecanismo enfocado en un mejor ejercicio del gasto público, evitando que los recursos públicos etiquetados para la inversión de obra pública puedan ser desviados hacia otros fines.

El Capítulo Tercero, se centra en la regulación de los procesos para la construcción de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas. Para ello, la norma señala que estas licitaciones pueden ser llevadas a cabo mediante licitación pública, invitación restringida y/o adjudicación directa. En este punto, es posible señalar la similitud que existe con las normas federales y marcos normativos internacionales al momento de reconocer a la licitación pública, invitación restringida y la adjudicación directa como los procesos para el desarrollo de proyectos. Esto sin duda permite, un mejor manejo de la información, por ejemplo en el caso de licitaciones internacionales, los licitantes extranjeros, podrán competir en igualdad de circunstancias con oferentes locales.

El Capítulo Tercero del Libro, señala que el contrato que establezca una dependencia para el desarrollo de proyectos de obra pública, prioritariamente debe ser adjudicado mediante licitación pública, ya sea nacional o internacional. En cualquiera de estos procedimientos el artículo 12.22 establece que se “deberá establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, debiendo las dependencias, entidades y ayuntamientos, proporcionales igual acceso a la información relacionada con dicho procedimiento a fin de evitar favorecer a algún participante”.

El apartado número cuatro del capítulo, señala el tipo de procedimientos y las causas por las cuales las instancias de la Administración Pública de la entidad pueden llevar a cabo un proceso de contratación mediante invitación restringida. Para ello la instancia convocante justificar los siguientes puntos establecidos en el artículo 12.34.

- Se dio un proceso de licitación pública, y este fue declarado desierto, ya que no se presentaron propuestas o las ofertas presentadas no cumplieron los requisitos establecidos en la convocatoria.
- El monto total para el desarrollo de dicho proyecto no rebasan los montos establecidos en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado.

Otra de las obligaciones para poder llevar a cabo este procedimiento, se enlistan en el artículo 12.35 el cual señala que la instancia convocante debe seleccionar a los licitantes que estén registradas en el “catálogo de contratistas que para estos efectos opere la Secretaría del Ramo”. En el caso, de que en el proceso de invitación restringida no se reciban tres propuestas la instancia convocante tiene la posibilidad de declarar el proceso desierto.

La sección quinta del capítulo, es relativa a los procesos de contratación por adjudicación directa. Para ello, el artículo 12.37 de la norma señala que este procedimiento puede ser aplicable en los siguientes casos:

- Se llevaron a cabo procesos de licitación pública, invitación restringida y en ninguno de los dos supuestos las ofertas presentadas cumplieron los requisitos establecidos en las bases y la convocatoria;
- Con base en un análisis de mercado, la instancia convocante determinó que existe un solo agente el cual puede desarrollar el proyecto licitado, ya sea porque el tiene la patente del proyecto y/o los insumos para desarrollarlo;
- Exista la urgencia para el desarrollo del proyecto;
- Son proyectos arquitectónicos y/o históricos los cuales pueden ser desarrollados por personas específicas;
- El proyecto no rebasa los montos establecidos en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado.

Como se puede observar, la principal condición que debe cumplir la instancia convocante para poder llevar a cabo un proceso de contratación; ya sea por invitación restringida o por adjudicación directa, es que el proceso pasó por una licitación pública y en este no existieron las condiciones necesarias para poder establecer el respectivo contrato con alguno de los oferentes. Además de que el bien o servicio licitado no rebasa los montos establecidos en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México.

El capítulo cuarto, señala los requisitos que debe cumplir la instancia convocante para poder formalizar el contrato para la construcción de obra pública con la empresa ganadora de la licitación. En este sentido, el artículo 12.38 de la ley establece que una vez emitido el fallo se obliga a la “dependencia, entidad o ayuntamiento y a la persona en que hubiere recaído, a suscribir el contrato respectivo” por el bien licitado.

Los artículos 12.39 y 12.49 señalan que las obligaciones que contrae el licitante ganador son: no subcontratar parcial o totalmente los trabajos que este debe desarrollar y/o declinar el desarrollar el proyecto una vez iniciados los trabajos ya que este “será el único responsable de la ejecución de los trabajos”. Para evitar alguno de los supuestos anteriormente señalados, en el contrato se enlistan una serie de sanciones por el incumplimiento del mismo.

En el supuesto que exista un incumplimiento al contrato, el artículo 12.49 establece que este puede ser rescindido sin responsabilidad alguna para la instancia contratante, en el caso de que el contratista incumpla con alguna de sus obligaciones “la contratante está facultada para rescindir el contrato en forma administrativa, otorgando garantía de previa audiencia al contratista en términos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México”. Asimismo, el contrato puede ser cancelado sin responsabilidad para el contratista en el caso de que el contratante incumpla con alguna de sus obligaciones. En este caso el cuarto párrafo del artículo establece que el “contratista afectado podrá demandar la rescisión del contrato ante el Tribunal de los Contencioso Administrativo”.

El Capítulo quinto, fija los requisitos que deben cumplir, tanto la instancia convocante como la empresa ganadora para dar inicio a los trabajos de la obra pública licitada, entregas parciales y la entrega final de proyecto. Para ello el artículo 12.50, de la ley señala que los trabajos deben “iniciarse en la fecha señalada en el contrato. La dependencia, entidad o ayuntamiento contratante, proporcionará previamente al contratista él o los inmuebles en que deberán llevarse a cabo”, otra de las funciones de la convocante es dar seguimiento sobre la forma en cómo se van desarrollando los trabajos, informando de ello a la Secretaría de Finanzas y la Contraloría de la entidad.

Una vez concluidos los trabajos del proyecto licitado, el licitante debe informar la culminación del mismo, el artículo 12.57 de la ley señala que esta notificación debe ser por escrito, esto con el fin de que la instancia convocante “verifique la debida determinación de los mismos conforme a las condiciones establecidas en el contrato”. Una vez que se verifique que los trabajos concluyeron se procederá a su recepción física, informando de ello a la Secretaría de Finanzas y a la Contraloría del Estado.

Es importante señalar, que el compromiso del contratista no termina una vez entregado el proyecto, el artículo 12.58 señala que este queda “obligado a responder de los defectos y vicios del mismo y de cualquier responsabilidad en que hubiere incurrido”. El Capítulo sexto, reconoce los casos mediante los cuales las instancias pueden desarrollar un proyecto de obra pública de manera directa; es decir sin la necesidad de llevar a cabo un proceso de licitación para el desarrollo del mismo. Para ello, el artículo 12.60, señala que estos podrán llevarse a cabo cuando la convocante cuente “con la capacidad técnica y los elementos necesarios, consistentes en maquinaria y equipo de construcción, personal técnico, trabajadores y materiales”.

En este tipo de procesos, queda prohibido que la instancia convocante establezca una relación contractual con terceros para el desarrollo del proyecto. Con ello, se evita en gran medida la presencia de actos de cohecho que pongan en riesgo la integridad del proceso. En el Capítulo séptimo, se da un reconocimiento a los mecanismos de control y

seguimiento de un proceso de contratación, para ello el artículo 12.63 señala que la información producida de estos procesos debe ser remitida a la “Contraloría y a la Secretaría de Finanzas”, con ello dichas instancias podrán analizar y revisar dicha información en los casos que se detecten irregularidades se procederá a establecer las sanciones correspondientes.

En este sentido, es importante que la ley señala que la información producida de estos procesos debe ser conservada de manera obligatoria por un periodo no menor a cinco años, esto para posibles procesos de fiscalización posteriores a la culminación del proyecto.

En lo que se refiere a los mecanismos de seguimiento y control de los procesos de contrataciones en la entidad, el artículo 12.66 de la norma señala, que la Contraloría del estado se encuentra facultada para realizar “visitas e inspecciones que estime pertinentes a las dependencias, entidades y ayuntamientos en su caso, que ejecuten obra pública y servicios relacionados con las mismas”. Esto con el objetivo de dar seguimiento a los trabajos y verificar que estos se desarrollen con transparencia, legalidad e imparcialidad y en el caso de encontrar irregularidades poder actuar de manera inmediata para desinhibir y/o en su caso reducir los efectos negativos de acciones que van en contra de los principios de la norma.

Sumado a los mecanismos de seguimiento y control, en la norma existe el Título octavo el cual se especializa, en el reconocimiento de los mecanismos de defensa con los que cuentan los oferentes y los representantes de la instancia convocante, para poder presentar inconformidades sobre irregularidades detectadas en el proceso. Es importante precisar, que dichas inconformidades deben ser presentadas a la Contraloría del estado, para que éstas sean analizadas y en el caso que sean validadas, poder fincar las sanciones correspondientes a las personas que incurrieron en dichas violaciones, en el caso de que la acción cometida sea grave se podrá cancelar el proceso de licitación.

Es posible señalar que la estructura y las etapas de los procesos de contrataciones públicas para la construcción de obras públicas en el Estado de México, son las mismas a las contempladas en este caso a la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas* y *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, iniciando con la elaboración de las bases por parte de la instancia convocante, posteriormente es la emisión de una convocatoria, visita a las instalaciones, juntas de aclaraciones, presentación y apertura de propuestas, evaluación, emisión de fallo y por último la adjudicación del contrato.

Asimismo, en los marcos normativos de la entidad, señalan una serie de conductas que deben adoptar las instancias de gobierno para hacer que estos procesos se desarrollen con transparencia, legalidad e imparcialidad, además de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Otro de los puntos a destacar de esta norma es el reconocimiento a los procesos de invitación restringida y adjudicación directa como otros mecanismos mediante los cuales, las instancias de la Administración Pública en la entidad pueden llevar a cabo la construcción de obra pública o servicios relacionados con la misma. Para ello, el artículo 85 del Reglamento del Libro Décimo Segundo de Estado de México, señala que la instancia convocante podrá optar por el procedimiento de invitación restringida este fue precedida por una licitación pública y fue declarada desierta.

Asimismo, en el Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado, reconoce a la contratación directa como otra de las opciones con las que se cuenta para el desarrollo de proyectos de obra pública. En este caso, la instancia convocante tiene la posibilidad de elegir de forma directa y discrecional a una empresa o un consorcio para el desarrollo de estos proyectos.

Es importante señalar, que este tipo de contratación es aplicable en casos especiales; por ejemplo ya se pasó por un proceso de licitación pública, invitación restringida y en ninguno de estos casos se pudo establecer una relación contractual con alguno de los oferentes que participaron en estos procesos.

Cabe aclarar, que para los casos de invitación restringida y de adjudicación directa las instancias, deberán respaldar su decisión con un estudio mediante el cual justifique la conveniencia de llevar a cabo la compra pública bajo uno de los dos criterios. Además, de asegurar que el proceso seleccionado ofrece las mejores condiciones para el Gobierno del Estado de México, respecto:

1. Economía, que signifique un menor costo de la obra o servicio;
2. Oportunidad, que la obra pública permita satisfacer la necesidad presentada en la entidad en un menor tiempo posible;
3. Eficiencia, que la obra o servicio satisfaga la necesidad que lo origina;
4. Eficiencia, que se dé el máximo aprovechamiento de los recursos que la dependencia, entidad o ayuntamiento asigne a la obra o servicio;
5. Imparcialidad, que la adjudicación de la obra o servicio se realice sin favorecer a ninguno de los interesados;
6. Honradez, que en el proceso se garantice la igualdad de condiciones para todas las partes involucradas;
7. Transparencia, que se respete los puntos establecidos en el Libro Décimo Segundo y su Reglamento.

Como se puede observar en párrafos anteriores las principales formas en las cuales las instancias que conforman la Administración Pública en el Estado de México pueden llevar a cabo la construcción de obra pública es principalmente mediante licitaciones públicas; a su vez la norma contempla que las instancias pueden realizar procesos mediante invitación restringida y/o de adjudicación directa. En el caso de estos últimos procesos, es importante resaltar que la instancia convocante debe justificar las causas del

por qué seleccionó uno u otro procedimiento, esto con el fin de que este se desarrolle con transparencia, legalidad e imparcialidad.

4.1.2. La participación ciudadana en los procesos de contrataciones públicas en el Estado de México.

En el caso del Estado de México, al igual que en las legislaciones federales, se contempla la participación ciudadana en los procesos de contrataciones pública. Esto a través de la figura del Testigo Social, dicho mecanismo se encuentra reconocido en el Título Decimo del Libro Primero del Código Administrativo del Estado de México.

En el artículo 1.42 del Capítulo Primero de la norma señala que el Testigo Social es una herramienta de participación ciudadana que participa de forma directa “en los procedimientos de contratación pública relevantes; procedimientos en los que por su complejidad, impacto o monto de recursos requieren una atención especial, para minimizar los riesgos de opacidad y corrupción”.

Un punto a resaltar de este capítulo, es que señala de manera clara, que uno de los objetivos de la presencia de un Testigo Social en los procesos de contratación pública en la entidad, es para verificar que estos se desarrollen bajos los principios de transparencia legalidad e imparcialidad. Evitando y/o denunciando, la presencia de actos de “corrupción” los cuales lleguen a poner en riesgo la integridad del proceso.

Para ello, los Testigos Sociales deberán elaborar un documento mediante el cual informen cómo se desarrolló la licitación en el que participaron. Es decir, describir de manera detalla lo acontecido en cada una de las etapas, y en el caso de detectar irregularidades, este deberá notificarlo a la Secretaría de la Contraloría del Estado en el artículo 1.45 establece que “en caso de irregularidades [el Testigo Social] deberá de notificar de inmediato a la Secretaría de la Contraloría”

Además el artículo 1.54 señala que los trabajos del Testigo Social se harán de “manera objetiva, independiente, imparcial, honesta y ética”. Asimismo, la norma señala

que las aportaciones del Testigo Social también deben tener el objetivo de proponer acciones de mejora y fortalecimiento de los procesos para que se desarrollen con transparencia, legalidad e imparcialidad.

Otra característica del Testigo Social en el Estado de México, es que este cuenta con Reglamento el cual, en su artículo 36 señala que este mecanismo de participación ciudadana estará a cargo de un Comité de Registro de Testigos Sociales conformado por “servidores públicos adscritos, sea al instituto o bien a la Universidad, y contar con un nivel jerárquico mínimo de Director o equivalente” una de las tareas principales del Comité es realizar el registro de las personas físicas y morales que sean Testigos Sociales en la entidad, además de llevar el registro y sistematización de todos los informes emitidos por estos en la entidad. El *Comité de Testigos Sociales del Estado de México*, actualmente es un organismo adscrito al *Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios* (INFOEM) y la *Universidad Autónoma del Estado de México* (UAEM).

En los marcos normativos anteriormente señalados, se reconocen los casos en los cuales un Testigo Social puede incurrir en acciones contrarias a la ley, por ejemplo el artículo 1.72, del Código Administrativo del Estado de México señala que estas acciones pueden ser cuando este representante ciudadano.

Se condujo con parcialidad; de manera subjetiva; hizo mal manejo o utilizó para su beneficio la información a la que tuvo acceso con motivo de su participación en las contrataciones o en las sesiones de los Comités; intentó influir sobre la adjudicación correspondiente; obstaculizó el desarrollo normal del procedimiento respectivo; se condujo sin respeto con alguno o con todos los participantes; mostró preferencia por algún licitante o cualquier conducta similar.

En el caso, que el Testigo Social incurriera en alguno de los casos anteriormente señalados la sanción a la que puede ser acreedor, es la cancelación de su registro como

Testigo Social en la entidad; además de las posibles sanciones administrativas y/o penales a las que podrá ser acreedor esto conforme a las legislaciones vigentes en la entidad. En el caso de que las irregularidades se llevaron a cabo por un Testigo Social representante de una organización no gubernamental, la organización no pierde su registro, la medida es informar de esta situación a la organización indicando que su representante queda imposibilitado de participar en futuros procesos de contratación en la entidad, en el caso de hacer caso omiso a esta indicación la organización perderá su registro como Testigo Social.

Es importante señalar que aparte de las infracciones previstas en el Código Administrativo del Estado de Estado de México, el artículo 51 de su Reglamento señala que otras inconsistencias en las que puede incurrir el Testigo Social en la entidad son:

- I. La impuntualidad o inasistencia por tres ocasiones al desarrollo de los procedimientos de contratación pública;
- II. No hacer del conocimiento de la Contraloría o del Órgano Interno correspondiente, las infracciones a la ley a las disposiciones administrativas que deban contemplar los participantes en los procedimientos de contratación pública;
- III. Omitir las observaciones que correspondan a los actos u omisiones que detecte durante el desarrollo de las etapas del procedimiento de contratación pública
- IV. No respetar la posición competitiva de los participantes en las contrataciones públicas o hacer comentarios que influyan, induzcan o favorezcan a alguna de las propuestas técnicas y económicas;
- V. Obstaculizar de cualquier manera el desarrollo normal del procedimiento de contratación pública;
- VI. No entregar el Testimonio conforme a los términos y plazos estipulados.

CONCLUSIONES DEL APARTADO.

Como se puede observar en este apartado, la estructura y el marco normativo de las contrataciones públicas en el Estado de México, es similar a los procesos a nivel federal.

Esto, desde el establecimiento de una ley especializada, otra de las similitudes, es el reconocimiento de la invitación restringida y la adjudicación directa como mecanismos para la construcción de obras públicas en la entidad.

Otro de los puntos a resaltar, el cual se considera uno de los más importantes, es el reconocimiento del Testigo Social, el cual tiene funciones y atribuciones similares a las que se manejan a nivel federal, siendo uno de los objetivos el verificar que las licitaciones se desarrollen bajo los principios de transparencia, legalidad e imparcialidad. Es importante señalar que en México sólo dos entidades cuentan con este mecanismo de participación ciudadana el Estado de México y Guanajuato.

Ahora que ya se tiene un marco teórico de los procesos de contrataciones públicas en tanto a nivel federal como estatal, en el siguiente apartado de la presente investigación hace un análisis de los procesos de gestión sobre proyectos de transporte público. De forma particular a los que se refiere al sistema Bus Transit Rapid (BRT), sistema de transporte público basado en procesos de licitación para su construcción, operación y mantenimiento.

CAPÍTULO 5. EL SISTEMA BUS RAPID TRANSIT COMO HERRAMIENTA DE MEJORA DE LA MOVILIDAD URBANA EN EL ESTADO DE MÉXICO.

El sistema BRT, *Bus Rapid Transit*, es un medio de transporte público, que se basa en autobuses de alta capacidad, que comparten las mismas arterias donde transitan automóviles particulares, camiones de carga, entre otros. Clara Eugenia Salazar y José Luis Lezama, investigadores del Colegio de México, A.C. (COLMEX) definen al BRT “como un modelo de transporte público que circula de manera exclusiva en el tramo de una arteria” (Salazar y Lezama, 2008: 40), es importante señalar que este medio de transporte cuenta con las siguientes particularidades: estaciones exclusivas para el ascenso y descenso de usuarios, terminales de arribo y salida de unidades, sistema de recaudo centralizado con tarifas fijas, sistemas de operación y regulación fija de las unidades prestadoras del servicio.

El *Centro de Transporte Sustentable de México (CtsEMBARQ)*⁴ explica que actualmente el BRT se ha convertido en la principal medio de transporte público en las “ciudades latinoamericanas [esto por] otorgar un servicio rápido, cómodo, seguro y de bajo costo [además de] generar una mejor calidad de vida a la sociedad” (CtsEMBARQ, 2009: 39). Es decir, el BRT se ha convertido en una de las opciones más viables que tienen los gobiernos para modernizar y hacer más eficiente los esquemas de transporte público en las grandes metrópolis.

En lo que respecta al proceso de gestión de este modelo de transporte, los gobiernos han establecido esquemas de asociación público-privadas, es decir es, un proceso de financiamiento compartido entre el sector público y privado, basado en licitaciones públicas, en donde cada sector tienen funciones y tareas definidas; por ejemplo el sector público se encarga de la regulación del sistema y el sector económico

⁴ El *centro de Transporte Sustentable México (CtsEMBARQ)* Es una organización no gubernamental que se dedica a la evaluación y creación de políticas públicas en materia de movilidad urbana y transporte público, uno de los objetivos de esta organización es mejorar las condiciones de: desarrollo urbano, cambio climático y mejorar la calidad del aire.

El CtsEMBARQ México pertenece a una red de organizaciones conformadas por: EMBARQ Brasil, EMBARQ Turquía, EMBARQ India y EMBARQ Andino. Las cuales dependen directamente del Instituto de Recursos Mundiales (WRI) por sus siglas en inglés, el cual es un centro de investigación y análisis relacionado a la generación de políticas públicas que van enfocadas en mejorar el medio ambiente.

privado tiene la función de construir, operar y dar mantenimiento a este modelo de transporte. Basado en este modelo de gestión, es posible señalar que el sistema BRT, se ha convertido en uno de los casos más visibles de las relaciones público-privadas, siendo uno de los beneficios, la maximización de los recursos públicos destinados en este caso a la construcción de obras públicas.

En el Estado de México, uno de los factores para optar por el sistema BRT como base para la mejora de los esquemas del transporte público, fue por los pocos buenos resultados obtenidos de proyectos y las políticas públicas implementadas, ya que la entidad al igual que la zona central del país ha estado sujeta a procesos acelerados de población e industrialización.

En este sentido el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, estudio a cargo de la Doctora Alicia Ziccardi Contigiani, señala que para 1994 “los viajes metropolitanos (los que cruzan el límite del Distrito Federal y el Estado de México), pasaron del 17 a casi el 22%; esto significa poco más de 4.2 millones de viajes por día” (UNAM, 2011: 169). Asimismo la Secretaría de Movilidad del Distrito Federal, señala que el número de viajes metropolitanos para el 2015 sigue siendo de 4.2 millones de viajes diarios, del total de estos viajes cerca del 50% son realizados por unidades de transporte público que prestan el servicio mediante.

Vehículos de baja capacidad tipo ‘Combi’, inapropiados para dar servicio en los corredores de mayor demanda porque generan mayor congestión, son ineficientes y generan altos costos a los transportistas y eventualmente a los usuarios a través de la tarifa, y porque emiten más emisiones de contaminantes por pasajeros que otros modos de servicio público (CtsEMBARQ México, 2011: 20).

Este fue el principal factor, que hizo que el transporte público en estas zonas tuviera una imagen negativa; ya que como se ha señalado, este servicio se presta a partir de una infraestructura vial desordenada; con redes de transporte público inconexas; deficientes, con costos elevados y en unidades en malas condiciones las cuales han sobrepasado su tiempo de vida útil.

Estos elementos hicieron que el Gobierno del Estado de México presentara en el *Plan de Desarrollo Estado de México 2005-2011*, una serie de medidas enfocadas en optimizar “la infraestructura [del transporte público la cual tendría] una alta prioridad en la consolidación de una política estatal, regional, metropolitana y municipal, para mejorar los servicios de transporte” (Gobierno del Estado de México, 2006: 85). Es decir se establecieron acciones enfocadas a atender de manera integral el problema de transporte público en la entidad, con ello conectar de mejor forma al estado tanto al interior como al exterior.

Con base en este programa, en el 2007 se publicó el *Programa Especial de Transporte Masivo del Estado de México*, en el cual se presenta un.

Diagnóstico de las zonas metropolitanas del Estado de México en cuanto a población, transporte, infraestructura y emisiones de contaminantes, así como las líneas de acción tendientes a su modernización. Por otra parte, se hace un análisis de la movilidad urbana en estas zonas y se hace patente la necesidad de un sistema de transporte masivo.

Es importante señalar y resaltar, la importancia que tiene este tipo de estudios para la toma de decisiones. Los cuales sirven como una guía para la toma de decisiones por parte de las instancias de gobierno, con ello poder diseñar e implementar soluciones eficientes en este caso en materia de transporte público.

Una de las principales medidas propuestas en el *Programa Especial de Transporte Masivo del Estado de México*, fue la implementación de sistemas de transporte masivo de pasajeros, esto con el fin de consolidar y mejorar la estructura urbana en la entidad con ello hacer que el transporte público "contribuya a una reducción significativa de los tiempos de traslado, en condiciones de alta seguridad, comodidad que, con el uso eficiente de nuevas tecnologías se traduzca en un ambiente más sano y saludable”, esto sumado a:

- Mejorar los esquemas de transporte público en sus diversas modalidades, privilegiando la alta capacidad.

- Aumentar la movilidad urbana de los servicios de transporte público en la entidad, en los traslados y la movilización de los usuarios.
- Implementar un mecanismo de ordenamiento territorial que de viabilidad al desarrollo urbano y que no afecte al ecosistema.
- Reducir los costos operacionales, vía la implementación de sistemas de prepago.
- Brindar mayor comodidad, accesibilidad; así como, garantizar la seguridad de los usuarios.
- Modernizar el transporte público e incentivar que el sector privado participe de manera corresponsable en la provisión de servicios.
- Dar mayor oportunidad de desplazamiento a los sectores poblacionales que presentan discapacidad.
- Reestructurar y reordenar el sistema de transporte público, acorde a las necesidades de la población.
- Optimizar espacios públicos para su mejor aprovechamiento en pro del desarrollo urbano y de la población (Secretaría de Transporte, 2007: 12).

Otros de los beneficios de este esquema de transporte público se presentan en la siguiente tabla.

Cuadro 5.1. Beneficios del Sistema TransMexiquense Bicentenario Mexibus Estado de México.

COMPONENTES SISTEMA BRT	BENEFICIOS PRODUCIDOS
Infraestructura e instalaciones	Infraestructura e instalaciones menos costosas que otros modos de transporte masivo
Vehículos	Vehículos menos costosos que un sistema basado en trenes
Mantenimiento	Mantenimiento con costos bajos sin instalaciones complejas
Estaciones	Estaciones cómodas sencillas y accesibles para todas las personas
Sistema Amables	Sistemas amables con el medio ambiente
Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de control con ubicación satelital de las unidades • Comunicación vía remota entre centro de control y unidades • Sistema de señalización para regulación de línea • Sistema de alarma en unidades • Sistema de vigilancia general y por estación • Sistema de prepago con tarjeta inteligente • Sistema de despacho de unidades para una operación controlada • Sistema “vigía” detector de pérdida de presión en las llantas

Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Secretaría de Comunicaciones Gobierno del Estado de México 2014.

Es importante señalar que para la modernización de los esquemas de transporte público en la entidad, el *Programa Especial de Transporte Masivo del Estado de México*, establece que estos procesos deben desarrollarse mediante asociaciones público-privadas. Es decir, un escenario de trabajo en donde están “coordinados los tres niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal, aunado del apoyo del sector económico privado y sociedad civil, para generar un modelo de transporte público eficiente de calidad y con costos accesibles”

Los primeros proyectos para la construcción de líneas de transporte público masivo, fueron presentados en el año 2007 en el *Fideicomiso del Fondo Metropolitano del Valle de México*⁵. En este programa, se tenía planeado la construcción de 3 rutas de BRT en el Estado de México, para las cuales se destinaron \$418, 618,166.71, dichas líneas prestarían el servicio en las siguientes zonas: línea 1.- Ecatepec, Coacalco-Lechería con las siguientes especificaciones; una longitud de 22.4 km, 41 estaciones para el ascenso y descenso de usuarios, ruta que atendiera diariamente a 185,000 usuarios, aproximadamente 2 millones de habitantes anualmente.⁶ Las otras dos líneas de BRT contemplados en este fideicomiso fueron: Azteca-Tecámac e Ixtapaluca-La Paz.

5.1. SISTEMA TRANSMEXIQUENSE BICENTENARIO MEXIBUS, LÍNEA DOS

Para la construcción de la línea 2 del Sistema TransMexiquense Bicentenario, la *Dirección General de Infraestructura para el Transporte de Alta Capacidad*, contó con un estudio de

⁵ Como parte de las acciones de trabajo coordinado entre el Gobierno del Estado de México y del Distrito Federal, y bajo el marco de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, el cual se creó en 1998, se constituyó el Fideicomiso para el Fondo Metropolitano del Valle de México, como un mecanismo mediante el cual se desarrollan acciones enfocadas en la atención de problemas que se llegan a presentar en la Zona Metropolitana del Valle de México, de manera particular en los territorios del Estado de México y Distrito Federal. Dicho convenio fue firmado y ha sido ratificado por las Secretarías de Finanzas y de Gobierno por parte del Estado de México y por las Secretarías de Finanzas, General de Gobierno y de Desarrollo Metropolitano, las cuales figuran con fideicomitentes y por el Banco de Interacción, S.A. como fiduciario. Véase en http://fmvm.edomex.gob.mx/acerca_fmvm

⁶ El Fideicomiso para el Fondo Metropolitano, es un acuerdo entre los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal entorno a la coordinación de acciones, en torno a temas de impacto ambiental, las cuales están bajo el marco de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, una de parte de los recursos con los que cuentan el fideicomiso, tienen su origen del Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, inciso B) “Otras provisiones económicas”, cabe aclarar que los recursos con los que cuenta el fideicomiso son tanto federales como locales. Véase Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo *ITDP*, Guía de fondos federales para financiar la movilidad y la accesibilidad, Recursos disponibles para transformarla movilidad urbana en México. México, 2012.

factibilidad realizado por la empresa consultora “Felipe Ochoa y Asociados”. En el estudio se estableció de manera general las problemáticas que el gobierno del estado buscaba solucionar en materia de transporte público:

- Esquemas de transporte inseguro e ineficiente en el corredor por el número de vehículos, por su composición y por su capacidad heterogénea (Combis, microbuses y autobuses)
- Desorden y congestionamientos viales
- Falta de certidumbre en los tiempos de traslado de los usuarios del transporte público y privado
- Número elevado de emisiones de contaminantes, accidentes viales.

Derivado de estas problemáticas, una de las medidas propuestas en el estudio de factibilidad, era la reducción del número de unidades de transporte público, las cuales serían reemplazadas por una red de transporte público masivo. Entre los beneficios identificados que esto produciría: la disminución del número de congestionamientos viales, reducción de emisión de contaminantes, y accidentes viales y una movilización más eficiente de la población residente en estas zonas.

En el estudio de factibilidad proponía que este proyecto de transporte público debía: atender diariamente a “211 mil pasajeros/día” los cuales viajarían en unidades de alta capacidad (160 pasajeros por unidad). Es importante mencionar que esta línea de transporte público estaría compuesta por 42 estaciones, las cuales estarían ubicadas a lo largo de los 22.4 km de longitud de la ruta.

Cuadro 5.2. Características de la Línea MEXIBUS II.

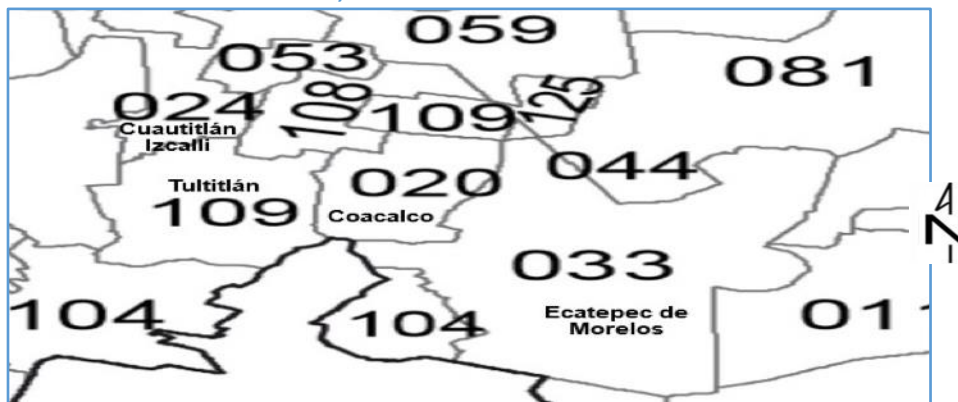
Línea 2 del Sistema TransMexiquense Bicentenario	Especificaciones
Longitud	22.4. Kilómetros.
Estaciones de paso	41. Estaciones
Demanda de paso	185,000. pasajeros por día
Población beneficiada	2,000,000. habitantes
Autobuses	62. Unidades
Municipios Atendidos	Ecatepec, Coacalco, Tultitlán, Cuautitlán Izcalli

Fuente: Gobierno del Estado de México, Secretaría de Comunicaciones Gobierno del Estado de México 2014. http://secom.edomex.gob.mx/lecheria_coacalco_plaza_americas

Derivado de una serie de estudios, las instancias de transporte público de la entidad determinaron que esta línea de transporte público, debía prestar el servicio por los municipios de Ecatepec de Morelos, Coacalco de Berriozábal, Tultitlán y Cuautitlán Izcalli. Es por ello, que se a continuación se explican las condiciones de estos municipios respecto al tema de transporte público.

Es importante señalar, que este análisis se hace en base a la información presentada en el estudio de factibilidad, además de compararla con los datos e información presentada en los planes municipales de desarrollo⁷ de cada uno de estos municipios. Esto con el fin de conocer de manera integral las causas que orillaron a las instancias de la Administración Pública de la entidad a presentar el proyecto de construcción de esta línea de transporte público

Mapa 5.1. Municipios que Recorre la Línea 2 del Sistema TransMexiquense Bicentenario Mexibus Línea II, 2015.



Fuente Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Turismo del Gobierno del Estado de México 2015.

5.1.1. Municipio de Ecatepec de Morelos.

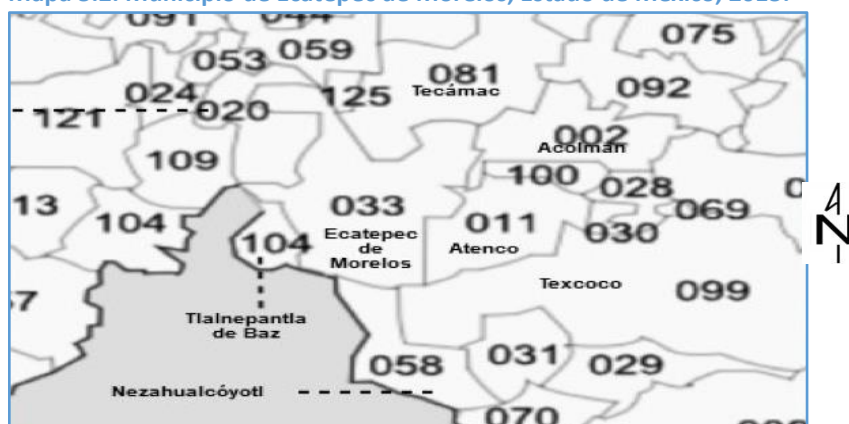
Conforme a la información señalada en el *Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Ecatepec de Morelos (2003-2006)*, éste se encuentra en la parte nororiental del Estado de México; para el año 2000, el municipio contaba con una superficie territorial

⁷La construcción del Mexibus línea “2” fue dado a conocer en la lista de proyectos financiados del “Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México” 2007, es por ello que la información de los municipios de Ecatepec de Morelos, Coacalco de Berriozábal, Tultitlán y Cuautitlán Izcalli fue tomada de los planes municipales al periodo inmediato, en este caso los correspondientes al (2003-2006). Véase en Gobierno del Estado de México Fideicomiso para el Fondo Metropolitano, lista de proyectos 2007.

de 1, 860,000 hectáreas, representando el 0.69% del territorio de la entidad. En estimaciones presentadas entonces en el Plan de Desarrollo Urbano, la población para el año 2000 era de 1, 622,697 habitantes,⁸ y la densidad poblacional era de 788 habitantes por hectárea.

Es importante señalar que el municipio pertenece a la *Zona Metropolitana del Valle de México*, y colinda con los municipios de Acólmán, Atenco, Coacalco, Jaltenco, Nezahualcóyotl, Tecámac, Tlalnepantla de Baz y Texcoco del Estado de México y con la Delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal.

Mapa 5.2. Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Turismo del Gobierno del Estado de México 2015.

En el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, señalaba que el territorio municipal contaba con las siguientes características: el suelo urbano estaba compuesto por áreas habitacionales que representaban “el 55.28%, suelo de uso comercial 41.2%, suelo de uso industrial 6.27%, vialidades 5.65%, áreas naturales 2.34%, [otras son las] áreas con posibilidad de ser urbanizables representan el 16.53% y el restante 9.15% eran espacios que estaban en conflicto de límites y/o eran áreas no urbanizables”. Es decir la mayor parte del territorio de Ecatepec de Morelos principalmente era de uso comercial y

⁸ Con base en datos proporcionados por el *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI), para el año 2010 la población total del municipio asciende a 1, 656mil 107 habitantes. Del año 2000 al 2010 el municipio ha tenido un aumento poblacional de 2.05%,(33,410 habitantes) siendo este el municipio que concentra el mayor número de población de todos los municipios en el país. Véase en Consejo Estatal de Población (COESPO)

http://portal2.edomex.gob.mx/coespo/numeralia/poblaciontotal/municipios_a_i/index.htm

habitacional, este hecho hizo indispensable contar con un esquema de transporte público eficiente, seguro, rápido y confiable, esto tanto al interior como al exterior del municipio.

En materia económica, el sector industrial y las manufacturas son las principales actividades que se han realizado en el municipio. Estos trabajos, ha posicionado al municipio en el cuarto lugar a nivel nacional respecto a estos rubros, es importante señalar que en el municipio se tienen registrados ocho corredores industriales estos son: Esfuerzo Nacional, Xalostóc, Santa Clara, Tulpetlac, Urbana Ixhuatepec, La Viga, Cerro Gordo y Francisco Villa, los cuales aglomeran a un número importante de población que labora en estos centros industriales y este ha sido un factor que ha generado un aumento en el número de viajes.

En lo que respecta a las políticas públicas en materia de transporte, el *Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Ecatepec de Morelos* señalaba que en el 2000, en el municipio se tenían registrados “122, 326 vehículos, de estos el 66% eran particulares y el 44% restante estaba compuesto por unidades de carga y transporte público propiedad del sector privado, éste último se presta de manera urbana, foránea y suburbana”; teniendo una cobertura mayor al 80%, dicho servicio es operado por empresas concesionadas las cuales prestan el servicio en unidades tipo, combi, camión y microbús.

Asimismo, en el municipio se el servicio de transporte público foráneo y suburbano, es prestado por empresas concesionadas, las cuales cuentan con unidades tipo autobús, siendo

las autopistas México-Pachuca y México-Pirámides, [las arterias] por las cuales circulan poco más de 3,000 autobuses a cargo de empresas privadas las cuales tienen destinos en otras entidades [en lo que respecta al transporte suburbano, este se presta a través de] la Vía Morelos, Vía José López Portillo, carretera libre a Pachuca, Carretera Lechería-Los Reyes y la Autopista México-Pachuca.

Es necesario resaltar, que Ecatepec es uno de los dos municipios de la entidad junto con Nezahualcóyotl que cuentan con una línea del *Sistema de Transporte Colectivo*

Metro, línea B “proyecto coordinado entre el Gobierno del Distrito Federal y del Estado de México; el cual entró en funciones en 1999. Este se ha consolidado como el principal medio de transporte en el municipio; ya que moviliza al 70% del total de la población residente”. Es importante hacer notar que la línea B del STC es el caso más visible de la importancia de los convenios de colaboración entre gobiernos locales para la creación de redes de transporte público eficientes, de calidad, rápidos, los cuales han permitido una óptima conectividad de los espacios que conforman a la ZMVM.

-Problemáticas del sector del transporte público.

El *Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Ecatepec de Morelos (2003-2006)*, señalaba que aún con los altos niveles de conectividad en materia de transporte público, se han presentado problemas en este sector, por ejemplo mala planeación en el trazado de las rutas, sumándose a “una estructura vial desordenada [mal estado de las vías de comunicación] y una nula continuidad de las arterias, [lo cual] provocó una mala interconexión del municipio tanto al interior como al exterior” ello ha provocado que la población destine más de dos horas para poder llegar a sus destinos.

Otro de los problemas, que se ha hecho presente en el rubro del transporte público es la falta de mecanismos de evaluación y capacitación de los conductores, sumado a la falta de procesos de evaluación y revisión periódica de las condiciones que guardan las unidades prestadoras del servicio, las cuales en ciertos casos han rebasado su tiempo de vida útil.

En lo que respecta a la información presentada en el estudio de factibilidad, para la construcción de la línea dos del Sistema TransMexiquense no presentó de forma particular las condiciones que guardaba el municipio respecto a la estructura del transporte público y las problemáticas que en este se presentaban. Es posible señalar que la falta de información pudo haber generado dudas respecto a la viabilidad o no de este proyecto de transporte público.

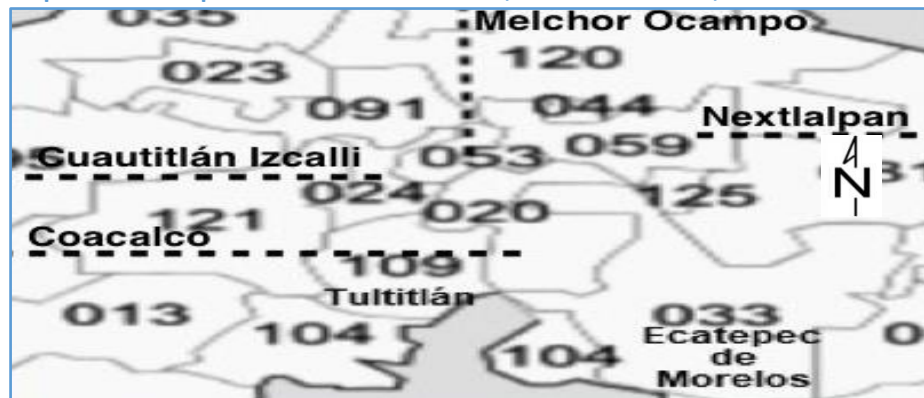
Como se puede observar, sí bien Ecatepec de Morelos cuenta con una amplia infraestructura en materia de transporte público; esto desde, redes de transporte público

concesionado, y redes de transporte público administradas y operadas por instancias públicas, (Sistema de Transporte Colectivo, Metro). Se han presentando deficiencias por ejemplo, las rutas de transporte público son demasiado largas, el costo del servicio es elevado, aunado al sobreuso de las unidades prestadoras del servicio; esto ha hecho que el transporte público sea uno de los factores de alta emisión de contaminantes, problemas de congestionamientos viales, sumado a que los usuarios destinan demasiado tiempo para poder realizar sus traslados.

5.1.2. Municipio de Coacalco de Berriozábal.

Municipio que se encuentra ubicado en la parte norte del Estado, el *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Coacalco de Berriozábal (2003-2006)*, señala que la población total para el año 2000 era de "252, 555 habitantes".⁹ Siendo su densidad poblacional de 8, 054,73 habitantes por kilómetro cuadrado; teniendo una superficie territorial de 3,482 hectáreas, colindando con los municipios de Tultitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos y con la Delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal.

Mapa 5.3. Municipio Coacalco de Berriozábal, Estado de México, 2015.



Fuente Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de turismo del Gobierno del Estado de México 2015

El Plan de Desarrollo, señala que las características de la superficie territorial con la que cuenta el municipio, son las siguientes:

⁹ Con base en datos proporcionados por el *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*, para el año 2010 la población total del municipio asciende a 278mil 064 habitantes. Del año 2000 al 2010 el municipio ha tenido un crecimiento poblacional en un 9.17%, (25,509 habitantes). Véase en Consejo Estatal de Población (COESPO)

http://portal2.edomex.gob.mx/coespo/numeralia/poblaciontotal/municipios_a_i/index.htm

El 58.69% es suelo urbano, compuesto por zonas habitacionales, zonas industriales y vialidades, el segundo lugar lo conforman áreas naturales (Sierra de Guadalupe) ocupando el 36.60% de la superficie total, el 1.67% es suelo agrícola y pecuario el resto de la superficie 3.04%, son terrenos baldíos urbanos que aún no son utilizados [...] El área urbana actual ocupa 2, 043.58 ha. De los cuales el 81.66% corresponden a usos habitacionales el 2.27% a industria, el 3.57% a equipamiento el 4% a centros y corredores urbanos, el 4.91% a vialidad regional y primaria, el 3.64% son terrenos baldíos urbanos significativos.

En materia económica, el sector de bienes y servicios (terciario) se ha consolidado como la base de los ingresos municipales, pues han llegado a representar el 67.41% de total de la economía municipal. El segundo lugar es ocupado por las actividades relacionadas con la industria; las cuales, representan aproximadamente el 30% y, en menor proporción y en tendencia a desaparecer, son las actividades agropecuarias que sólo representan el 2.59% de los ingresos totales del municipio.

En materia de movilidad urbana, el Plan de Desarrollo Urbano, señala que el municipio cuenta con una infraestructura vial basada en un modelo de arterias rectas, siendo la avenida José López Portillo el eje rector para la movilidad urbana. Es decir, el municipio cuenta con una vía de comunicación principal que tiene la función de ser el eje que conecta al municipio tanto al interior como el exterior.

En el plan de desarrollo urbano establece que uno de principales problemas de la estructura urbana en el municipio son por las medidas y acciones implementadas por el gobierno estatal y municipal las cuales han sido rebasadas por el “crecimiento de los asentamientos humanos a través de grandes conjuntos habitacionales de interés social, principalmente al norte del municipio y en menor medida por la topografía de la zona”. Es decir, el trazado de las avenidas en el municipio ha sido resultado por la forma en cómo se van conformando las zonas habitacionales, más no por información y/o planificación establecida en programas de desarrollo urbano o estudios realizados por el gobierno municipal u otra instancia. En lo que respecta a los esquemas del transporte público.

El municipio tiene una cobertura del 94%, éste se ofrece principalmente de norte a sur del territorio, mediante unidades pequeñas (combi, microbús y taxis). La infraestructura para la prestación de este servicio son: 4 terminales para el servicio foráneo y urbano, 12 paraderos para el servicio de combi y 10 estaciones de taxis, en donde la mayoría de las unidades del transporte público en el municipio circulan por la “Vía López Portillo”.

Dicho servicio es regulado por el *Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México*. Un punto importante que resalta el plan de desarrollo urbano, es que el restante 5% del territorio carece o no cuenta con el servicio de transporte público; esto se debe a que estas zonas tienen características peculiares por ejemplo; baja densidad poblacional, no cuentan con vías de acceso y/o son zonas industriales.

-Problemáticas del sector del transporte público

Los principales problemas en materia de transporte público son ocasionados por la falta de sistemas de transporte masivo y rutas de transporte público que conecten de forma directa a Coacalco con otros municipios en el estado y el Distrito Federal. Esto genera que los usuarios tengan que tomar más de tres medios de transporte para poder llegar al Distrito Federal y viceversa; también “en el municipio no se cuenta con las instalaciones necesarias para el transporte; ya que las existentes responden a bases y paraderos improvisados, debido a que el transporte [...] en su mayoría es de paso”.

Otro factor que ha hecho ineficiente el servicio de transporte público en el municipio es que, “los transportistas han establecido sus rutas a través de la única vialidad principal esto ha causado problemas de saturación del sistema vial por los constantes ascensos y descensos de pasajeros”. Este problema se agudiza; ya que el servicio es prestado en unidades que han sobrepasado su tiempo de vida útil; provocando que los usuarios destinen mayor tiempo y recursos para sus traslados.

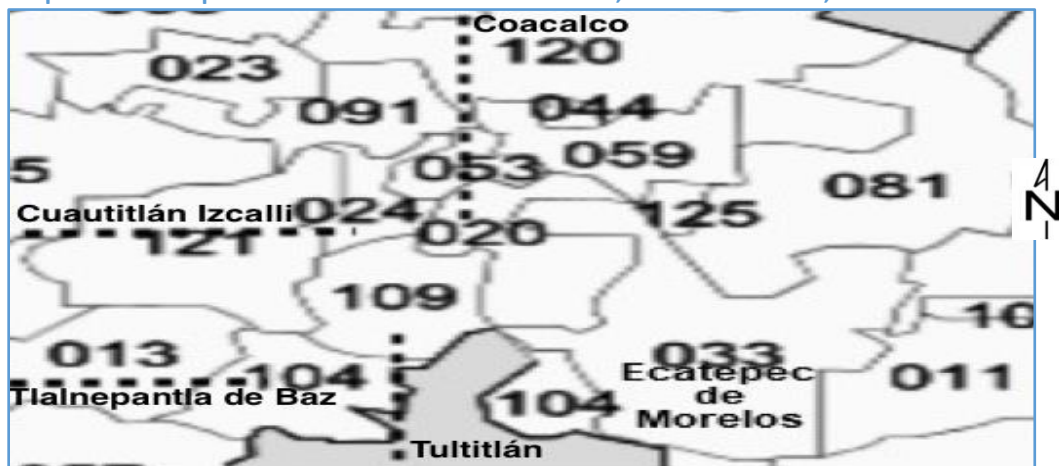
Cabe mencionar que el estudio de factibilidad de la línea dos del Sistema TransMexiquense Bicentenario no presenta información detallada sobre las estructuras de transporte público en el municipio, las problemáticas que se presentan y la forma en

cómo se ha intentado mejorar estos esquemas. Esto, se considera un aspecto negativo; ya que, las autoridades no cuentan con datos útiles para mejorar los procesos de gestión pública respecto a la construcción de proyectos de transporte público, que sean eficientes, seguros, con costos accesibles; que en suma, puedan satisfacer las necesidades de movilidad de la población residente de esta zona y de la ZMVM.

5.1.3. Municipio de Tultitlán.

El municipio de Tultitlán, se encuentra en la parte nororiente del Estado de México, en este sentido el *Plan Municipal de Desarrollo de Tultitlán (2003-2006)*, señala que para el año 2000, tenía una población total de 432,141 habitantes¹⁰. Su densidad poblacional era de 737,094 habitantes por kilómetro cuadrado; en una extensión territorial de 7, 119.32 por hectarea. El municipio colinda con Cuautitlán Izcalli, Tlalnepantla de Baz, Coacalco de Berriozábal, Ecatepec de Morelos y con el Distrito Federal con la Delegación Gustavo A. Madero.

Mapa 5.4. Municipio de Tultitlán de Mariano Escobedo, Estado de México, 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Turismo del Gobierno del Estado de México 2015.

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano, señalaba que el total de la superficie que conforma al municipio, el suelo urbano representa "4,188.51 hectáreas (58.8% del área

¹⁰ Con base en datos proporcionados por el *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*, para el año 2010 la población total del municipio asciende a 140 mil 059 habitantes. Del año 2000 al 2010 el municipio ha tenido una disminución poblacional de 45.85%,(64,223 habitantes). Véase Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 Tultitlán de Mariano Escobedo: 38.

total), seguido del uso agrícola tanto de temporal como de riego con 1,472.4 hectáreas (20.67% del área total); el resto del territorio son áreas naturales protegidas y pastizales con 1,458. 41 hectáreas (20.53%)". Entre las estimaciones hechas por el gobierno municipal la tendencia de este municipio al igual que los señalados anteriormente es un acelerado proceso de urbanización esto tanto para la construcción de nuevas zonas habitacionales como corredores industriales.

En materia económica el Plan Municipal de Desarrollo, señala que principales actividades económicas desarrolladas en el municipio son industriales y manufactureras; las cuales, en suma representan el (49.5%) de la economía total; el segundo lugar lo ocupan las actividades terciarias (bienes y servicios) en un (31.30%). Por último y en clara desaparición son las actividades agropecuarias, esto se debe principalmente a que el suelo destinado para este tipo de actividades se ha ido transformado en: suelo de uso urbano, nuevas unidades habitacionales y la creación de nuevos corredores industriales.

En lo que respecta al transporte público, el *Plan Municipal de Desarrollo de Tultitlán* señala que este servicio es prestado principalmente por empresas concesionadas. Para ello, se cuenta con la siguiente infraestructura: 6 líneas de autobuses, 13 rutas de microbuses y taxis, los cuales en suma cubren cerca del 85% del territorio municipal. Un punto a considerar es que el 15% restante del territorio no cuenta con servicios de transporte público debido "a que algún[as de las zonas geográficas del municipio] son inaccesibles por la carencia de infraestructura caminos mínimo de conformación de terracerías".

En este punto, es importante señalar que el estudio de factibilidad de la línea dos del Mexibus, no presenta un análisis sobre las problemáticas que se presentan en el municipio Tultitlán respecto a los esquemas de transporte público y/o de las problemáticas en torno a la infraestructura vial.

Haciendo un análisis de la información presentada, se puede observar que al igual que los municipios anteriormente señalados, Tultitlán ha estado sujeto a un acelerado proceso de urbanización. Esto, ha hecho que existan espacios que no cuenten con redes de transporte público; ya sea porque son asentamientos alejados de las zonas centrales,

y/o estas no cuentan con el mínimo de infraestructura vial, otros de los problemas del municipio son:

- Falta de ordenamiento del transporte público, problemas viales en la arteria de “Lechería” en horas de gran afluencia vehicular las unidades del transporte público realizan el ascenso y descenso de pasaje, en doble o hasta en triple fila;
- Falta de unidades para prestar el servicio, generando que los tiempos de espera para abordar las unidades sean largos;
- Las unidades prestadoras del servicio, han sobrepasado su tiempo de vida útil;
- Son pocas las rutas que conectan al territorio con otros ayuntamientos de la entidad y con el Distrito Federal;
- No existe una red de transporte masivo de pasajeros.

Se puede inferir, que si bien se tienen detectados los problemas del transporte público en el municipio, faltan indicadores que ilustren las necesidades inmediatas en la zona, puede provocar que las políticas públicas y/o acciones implementadas no logren el objetivo principal; mejorar las condiciones de vida de población residente de este municipio, municipios vecinos y de la población que habita la ZMVM.

5.1.4. Municipio de Cuautitlán Izcalli.

El Municipio de Cuautitlán Izcalli se encuentra en la parte oriente del Estado de México, el *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautitlán Izcalli (2006-2009)*; señala que para el año 2000, "la población total residente era de 452, 976 habitantes¹¹, teniendo una densidad poblacional de 4,531,58 habitantes por kilómetro cuadrado". Su extensión territorial era de 109, 900 hectáreas, el cual representa el 0.5% de la superficie total del territorio mexiquense colindando con los municipios de Tepetzotlán, Cuautitlán, Tultitlán, Tlalnepantla de Baz, Atizapán de Zaragoza y Nicolás Romero.

¹¹ Con base en datos proporcionados por el *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*, para el año 2010 la población total del municipio asciende a 511 mil 675 habitantes. Del año 2000 al 2010 el municipio ha tenido una disminución poblacional de 45.85%,(64,223 habitantes). Véase en Consejo Estatal de Población (COESPO)

http://portal2.edomex.gob.mx/coespo/numeralia/poblaciontotal/municipios_a_i/index.htm

Mapa 5.5 Municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de turismo del Gobierno del Estado de México 2015.

De igual forma, el *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautitlán Izcalli*, del total del territorio, el “(54.77%) es suelo de uso urbano, el (10.34%) es suelo de uso industrial, el (17.93%) es representado por áreas verdes, pastizales y áreas de conservación el (12.67%) del territorio para el desarrollo de actividades agropecuarias y pecuarias, el (4.29%) son cuerpos de agua y el restante (0.62%) está destinado a otros usos”. Es decir, el municipio de Cuautitlán Izcalli al igual que los municipios señalados anteriormente tienden a un claro proceso de urbanización; ya sea, para la construcción de nuevas zonas habitacionales y/o la edificación de complejos industriales. Con esto se puede derivar, la necesidad de contar con una infraestructura vial y de transporte público que conecte de manera eficiente a estos municipios.

En materia económica, las principales actividades que se desarrollan en el municipio, se relacionan principalmente a la prestación de bienes y servicios (terciarias); las cuales han llegado a representar el (61.62%) del total de los ingresos municipales. En segundo lugar, se encuentran las actividades secundarias (industria y manufacturas) las cuales aportan el (33.03%) del total de los ingresos; en tercer lugar y en claro descenso, son las actividades agropecuarias las cuales sólo representan el (0.60%) de los ingresos municipales.

Con el proceso de transformación del uso de suelo en Cuautitlán Izcalli, para el año 2015 se encuentran ubicados siete principales corredores industriales y manufactureros estos son: Complejo industrial “Cuamatla”, La Joya, parque industrial “FIDEPAR”, parque

industrial Cuautitlán, parque industrial la Luz, Parque industrial san Martín Obispo, parque industrial San Sebastián Xhala.

En materia de infraestructura vial, *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautitlán Izcalli*, detalla que en el municipio se cuentan con las siguientes vialidades primarias “avenidas Huixquilucan, Constitución, Cuautitlán Izcalli, Teotihuacán, José Ma. Morelos, Paseos de Alba y Calzada Miguel Hidalgo”. Arterias que tienen un funcionamiento del 100%, aunado a estas vías de comunicación se cuenta con una serie de arterias viales secundarias, que funcionan como vías de desahogo en horas donde se presentan altos niveles de congestionamientos viales.

En lo que respecta a los esquemas de transporte, el Plan de Desarrollo Urbano señala que el municipio tiene una cobertura del “90%, el servicio es prestado por 19 empresas que conforman 120 rutas de transporte público que conectan al municipio con el Distrito Federal y otros municipios”. Para ello tienen como puntos de salida y llegada las estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC) Politécnico, Toreo, Chapultepec, Indios Verdes y la estación el Rosario. Este servicio es prestado a través de unidades tipo combi, vagonetas, autobuses y microbuses; y es administrado por concesionarios privados, que están regulados por el *Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México*.

-Problemáticas del sector del transporte público

Una de la principales problemáticas que se presenta en el municipio es en materia de transporte público, esto es derivado por el mal trazado de las rutas, generando la saturación de vialidades; ya que existen derroteros que son cubiertos por más de tres agrupaciones. Esto provoca que por una arteria de tres carriles transiten hasta diez unidades de transporte público con orígenes y destinos distintos. Asimismo este informe señala que el problema del transporte público se ha agudizado por las siguientes cuestiones:

- Las acciones de ascenso y descenso de usuarios del transporte público se realizan en doble o en triple fila;

- Las unidades prestadoras del servicio emiten altos niveles de contaminantes;
- Existe falta de capacitación de los operadores de las unidades ha generado un número alto de casos de accidentes automovilísticos;
- Los operadores de las rutas de transporte público no respetan esquemas tarifarios, ni las normatividades vigentes;
- Las unidades prestadoras del servicio no están sujetas a procesos de evaluación ni verificación de las condiciones para prestar el servicio.

Se puede observar que al igual que los planes de los municipales anteriormente citados, el *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautitlán Izcalli (2006-2009)*; no presenta información detallada sobre las estructuras de transporte público en la zona. Esto se considera como un factor que puede complicar la toma de decisiones y los procesos de gestión, entorno a proyectos y políticas públicas en materia de movilidad urbana provocando que no se resuelvan totalmente las demandas sociales en materia de transporte público.

Por último, en lo que respecta al estudio de factibilidad, este no consideró a Cuautitlán Izcalli dentro del análisis de los municipios por donde transitaría este medio de transporte, esto aun cuando en el portal electrónico del Sistema TransMexiquense Bicentenario, se considera a este municipio como uno de los principales beneficiados por la circulación de la línea dos del Mexibus.

Por ello, es necesario que las instancias de gobierno municipal encargadas del transporte público, desarrollen estudios, indicadores o matrices mediante las cuales se conozca de manera detallada las dimensiones del problema del transporte público en el municipio. Con base en los resultados obtenidos, presentar posibles soluciones, y en donde la medida seleccionada sea tomada de manera conjunta con instancias estatales, federales, sector económico privado, el sector académico y organizaciones de la sociedad civil.

En el caso específico de la línea 2 del Mexibus, las problemáticas en materia de movilidad urbana de los municipios anteriormente descritos, provocaron que el gobierno

a través de las instancias encargadas del transporte en la entidad diseñaran la construcción de una línea de BRT, esto con el objetivo de hacer más eficientes, seguros y rápidos los traslados de la población residente en estos municipios, incluida la población que habita en la Zona Metropolitana del Valle de México. En las bases de la licitación **No.44937003-001-09** relativa a la construcción y operación de esta línea de transporte público se reconoce.

La necesidad de contar con un sistema de transporte masivo concesionado, sustentable, operado por Autobuses articulados, en carriles exclusivos, que permitan incrementar la movilidad, disminuir los congestionamientos vehiculares, reducir las emisiones contaminantes a la atmosfera, disminuir y mejorar los tiempos de traslado a través de un crecimiento ordenado, de conformidad con las demandas sociales de competitividad y eficiencia para incrementar la calidad de vida y al mismo tiempo recuperar espacios urbanos.

En el estudio de factibilidad, en el punto 2.7. “Problemática Existente y Medidas de Optimización” presenta de manera somera las condiciones generales que presentan los municipios por donde circularía la línea dos del Sistema TransMexiquense Bicentenario. En este estudio identifica como la principal problemática.

Una sobreoferta en el parque vehicular, tanto en la hora de máxima demanda como en los periodos de valle de la jornada. Los transportistas, para conservar el dominio de sus concesiones y evitar que otros concesionarios tomen el control de las vialidades, hacen circular sus unidades asignadas en los periodos de valle aun cuando no lo requiera la demanda. Lo anterior ocasiona mayores costos de operación, mayores emisiones de contaminantes y mayor congestión de vialidades.

Otro de los problemas que se hace presente, es el aumento de la demanda por parte de la población en un modelo de transporte público masivo que permita movilizar a un mayor número de usuarios, en tiempos cortos, con costos accesibles, con eficiencia, en unidades cómodas y seguras. En este sentido, el estudio de factibilidad en el punto 2.8. “Proyección de la Demanda y de la Oferta” señala que.

Se ha considerado que la demanda [por el servicio de transporte público] seguirá creciendo los próximos 10 años conforme a las tendencias en la tasa de motorización, suponiendo crecimientos de 3% para los primeros cinco años, 1% para los cinco años siguientes y a partir del décimo año de operación para fines de proyección se ha supuesto que se estabiliza la demanda.

Es por ello, que derivado de las consideraciones anteriormente señaladas, el gobierno del Estado de manera coordinada con los gobiernos municipales e instancias del transporte público de la entidad, optaron por la construcción de una línea de transporte público masivo, siendo la mejor opción el sistema BRT, esto por los tiempos rápidos para su construcción, adaptación a la infraestructura vial existente y los costos relativamente bajos para su operación y mantenimiento, en comparación con otros modelos de transporte público por ejemplo un sistema de transporte público basado en rieles.

CONCLUSIONES DEL APARTADO.

Como se observa, los municipios descritos, presentan una serie de similitudes respecto de las problemáticas en materia de transporte público. A nivel general, se puede establecer que estos problemas han sido producto del crecimiento habitacional e industrial acelerado, los cuales han rebasado a las acciones y/o políticas públicas implementadas por los gobiernos locales, todo este se traduce en.

- Mal trazado de las rutas de transporte público, generando que los usuarios destinen mayor tiempo y recursos para su traslado;
- Se ha permitido a las empresas prestar el servicio con unidades en su mayoría obsoletas, generando que los tiempos de traslado sean demasiado largos; además, no existe comodidad para los usuarios;
- Basado en la información presentada en los planes municipales anteriormente descritos y la presentada en el estudio de factibilidad los concesionarios que prestan el servicio, implementan tarifas elevadas por un servicio deficiente; ya que existen rutas cortas, no se cuenta infraestructura básica sólida (terminales, paraderos, bahías para el ascenso y descenso de usuarios), no hay unidades que

transporten grandes cantidades de usuarios, además que estas no cumplen con las normas ambientales, generando que se agudice el problema del transporte público en estas zonas;

- No hay procesos de evaluaciones periódicas sobre las condiciones que guardan las unidades y de las personas que prestan el servicio.

Aunado a la información proporcionada por los planes municipales y el estudio de factibilidad, existen otros estudios realizados por centros de investigación por ejemplo el *Centro de Transporte Sustentable EMBARQ, México* (CtsEMBARQ México), el cual señala que en el Estado de México los problemas del transporte de pasajeros se agudizado por:

Haberle otorgado prioridad al transporte individual sobre el colectivo [...] Aunado a las dificultades de movilidad y transporte, cabe decir que la calidad de vida de los mexiquenses se ve disminuida también por el crecimiento demográfico acelerado y el avance urbanizador dislocado que une al Distrito Federal con el Estado de México. Entre las distancias y una alta inversión de tiempo y dinero dedicado a los traslados simples, *hogar-trabajo-hogar*, en transportes inseguros y de baja calidad. (Centro de Transporte Sustentable México, 2011: 16).

Es decir, la falta de políticas públicas eficientes en materia de transporte público, han hecho que la población que habita el Estado de México incluida la de la ZMVM, prefieran usar el auto particular por encima del transporte público. A pesar de que esto represente costos elevados para poderse trasladar.

Otro de los factores que han provocado la deficiencia del transporte público en estas zonas es la falta de esquemas de trabajo coordinado entre los gobiernos municipales, estatal, el gobierno del Distrito Federal e instancias federales para crear proyectos en materia de transporte público. En este sentido, es importante señalar que existen sólo tres líneas de transporte masivo que conectan al Distrito Federal y el Estado de México. Estas son; la **Línea "A" del Sistema de Transporte Colectivo Metro** creado en 1991, conectando al Distrito Federal con el Municipio de los Reyes la Paz, **La línea "B" del STC** inaugurado en 1999, que conecta al Distrito Federal con los municipios de Ecatepec de Morelos y Nezahualcóyotl y el **Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana del**

Valle de México, inaugurado en 2008 la cual conecta a la Ciudad de México con el Estado de México.

Para poder atender la problemática que representa el transporte público, diversos investigadores y organismos económicos proponen la construcción de nuevas redes de transporte público basados en esquemas BRT, para ello los procesos de gestión, deben basarse en esquemas de asociación público-privadas, con ello tener la posibilidad de atender de mejor forma esta problemática, maximizar los recursos públicos con los que se cuentan y obtener una mayor apertura a la iniciativa privada para la prestación de este servicio.

En este sentido Jorge A. Lupano, consultor de infraestructura de la División de Recursos Naturales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ricardo J. Sánchez, Oficial de Asuntos Económicos de la CEPAL de la Naciones Unidas, División de Recursos Naturales e Infraestructura. Explican que mediante asociaciones público-privadas se da el “reparto de riesgos (tanto comerciales ligados al tránsito como industriales ligado a los costos). Las infraestructuras, equipamientos y materiales rodantes [en estos convenios se prevé] la evaluación de las empresas operadoras, favoreciendo a los nuevos integrantes en el mercado al momento de su renovación” (Lupano y Sánchez, 2009: 22).

Para Carlos Felipe Pardo, otro de los beneficios de este tipo de relaciones es que “se establecen parámetros de operación después de una cuidadosa planificación de las características de la demanda del sistema y las necesidades de los viajes de la ciudad [...] las condiciones de operación se establecen en contratos entre la entidad de gestión y/o control y los operadores del sistema” (Pardo, 2009: 14). Es decir, mediante estos procesos es posible crear un marco de actuación definido, ya que este permite conocer las instancias gubernamentales encargadas del servicio y de las empresas privadas que participan en dichos proyectos.

Como se mencionó anteriormente, el éxito o fracaso del BRT no deben basarse solamente en la construcción, operación y mantenimiento de este tipo de transporte público, sino que debió haber existido el compromiso por parte de los sectores público y

privado para que los procesos que antecedieron su construcción (proceso de licitación) se hubieren desarrollado bajo los principios de transparencia, legalidad, imparcialidad y estricto apego a la legalidad.

En este sentido es importante retomar el análisis hecho por Isabel Correa, investigadora de la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL). La cual señala, que las compras gubernamentales, se han vuelto vulnerables a la presencia de actos de corrupción, esto por diversas cuestiones, entre las que destaca la deficiencia y complejidad de las normas, lo que ha permitido a las personas el poder llevar a cabo diversas acciones ilegales por ejemplo:

- Venta anticipada de obra pública o servicios; esto se da cuando un oferente y el servidor público establecen un acuerdo previo a la publicación de la convocatoria para la adjudicación del contrato que se va a licitar.
- No existe la participación de ciertos actores, en ciertas licitaciones.
- Hay desvío de recursos por parte de servidores públicos esto con apoyo de los oferentes, mediante la elevación de costos.
- Imposición de barreras que impidan la participación de posibles oferentes.
- Conflictos de interés en donde la parte convocante busca que la obra o el servicio que se está licitando se entregue a un oferente en particular.
- Nula participación de ciudadana como observadores o vigilantes en los procesos licitatorios. (Correa, 2002: 41).

Estos factores han provocado que la eficiencia e integridad de los procesos de las contrataciones públicas sea vulnerada. En este sentido, el Doctor Jorge Claro, presidente del *International Procurement Institute* (Instituto Internacional de Compras INPRI) y el Doctor Nikos Passas, profesor de Northeastern University School Of Criminology and Criminal Justice, explican que el principal problema de las compras públicas radica en que.

En muchas sociedades, la CP [contratación pública] ha sido identificada como una de las áreas de la economía más (si no la más) propensa a la corrupción, afectando tanto a la eficiencia del gasto público [...] Esto genera

grados desperdicios y, en última instancia, afecta la calidad de los servicios y las oportunidades que éstos representan para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Además la corrupción en la contratación pública perjudica a las empresas en la medida que aumenta sus costos de operación y reduce la competitividad el *Instituto del Banco Mundial* (WBI), estima que en todo el mundo sólo el soborno representa más de mil millones de dólares anuales (Claro y Passas, 2013: 4).

En México, la *Comisión Intersectorial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción* (CITCC), órgano dependiente de la *Secretaría de la Función Pública* (SFP), menciona que los actos de corrupción en los procesos de contrataciones públicas se han presentado por.

La existencia de una regulación compleja, que permite espacios de discrecionalidad e interpretaciones subjetivas que pueden aprovecharse para el beneficio personal; la persistencia de inercias y costumbres arraigadas en el quehacer gubernamental, que hace ver como aceptable el que un servidor público reciba o pida un pago extraordinario por los servicios o decisiones que su función involucra con la relativa impunidad que conlleva la práctica de conductas ilícitas; así como la falta de información transparente respecto de las obligaciones y derechos de la sociedad frente a la autoridad gubernamental (CITCC, sin año: 4).¹²

El problema de la corrupción en los procesos de contrataciones públicas se pueda agravar, cuando las instancias de gobierno carecen de indicadores que permitan dimensionar el problema de la corrupción en los procesos de compras públicas. Provocado

¹²La *Comisión Intersectorial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción* (CITCC) es un organismo creado el 14 de diciembre del 2005 para coordinar políticas y acciones enfocadas en prevenir y combatir la corrupción, además de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Actualmente las funciones de la comisión está dentro de programa anticorrupción a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y se integra por las siguientes instancias gubernamentales: *Procuraduría Federal de la República* (PGR), *Sistema de Administración Tributaria* (SAT), *Petróleos Mexicanos* (PEMEX), *Comisión Nacional del Agua* (CONAGUA), *Comisión Federal de Electricidad* (CFE) entre otros. Véase en www.anticorruptcion.gob.mx

con ello la poca capacidad de reacción para conocer y atender este problema de ahí, que la toma de decisiones sean tardías y estas no atiendan de manera integral el problema. Además, se puede inferir que estas fallas pueden hasta cierto punto desincentivar la atracción de capital privado o inversiones.

En el caso específico del *Sistema TransMexiquense Bicentenario* Mexibus línea dos, es importante señalar que el proceso para su construcción, operación y mantenimiento, se llevó a cabo a través de la licitación pública internacional, **No. 44937003-001-09**. Proceso a cargo de la *Dirección General de Infraestructura para el Transporte de Alta Capacidad*. El motivo de elegir a esta línea de transporte público como estudio de caso, se debe a que en diversos medios de comunicación, se presentaron notas en las cuales empresarios del ramo del transporte público que prestan el servicio de transporte público en estas zonas cuestionaron el proceso de licitación. Señalando, que en este se presentaron irregularidades que afectaron la imparcialidad, transparencia y apego a la legalidad del proceso.

En este sentido, el Diario la Jornada, presentó la nota titulada "Choferes se oponen a que ADO participe en el Mexibus". En esta nota periodística el representante de la empresa Autobuses Guadalupanos S.A de C.V. Pedro López, señala que la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México, "otorgó la concesión de este línea de transporte público a un consorcio de empresas las cuales no tienen ningún tipo de experiencia en la prestación de este servicio al nororiente de la entidad" (La Jornada, 2010). Asimismo, los empresarios concesionados señalan que otra de las inconsistencias fue que el proyecto.

Fue entregado al consorcio denominado *Urban bus* el cual está integrado por las empresas Tuosa, Gami, Latin ID y Eugedon. La denuncia hecha por los transportistas es que detrás de este consorcio, se encuentra la empresa de Autobuses de Oriente (ADO), pero dicha empresa no figura en el proyecto presentado sino que ésta apoyo económicamente el proyecto ganador (La Jornada, 2010).

Además, existe la denuncia que en el proceso "las autoridades excluyeron a los empresarios locales para participar en el proceso de licitación, esto a pesar de contaban con todos los registros y autorizaciones por parte de las autoridades mexiquenses para prestar el servicio en la entidad" (El Universal, 2010). Pero antes, de presentar juicios a favor o en contra de este proceso, sólo en base en información periodística, se debe generar un análisis crítico, con información producida en el proceso la cual está bajo resguardo de las instancias involucradas en la licitación.

Es por ello que en el siguiente capítulo, se muestra un análisis sobre la forma en cómo se desarrolló la licitación. El objetivo, es corroborar sí efectivamente o no se presentaron irregularidades en el proceso, con base en la información obtenida poder presentar una serie de recomendaciones para que las instancias que conforman a la Administración Pública del Estado de México puedan mejorar sus procesos de contratación.

PARTE III DISCUSIÓN METODOLÓGICA.

CAPÍTULO 6. DISCUSIÓN METODOLÓGICA

6.1.1. ¿Cómo se realizó la investigación?

El presente capítulo, presenta una revisión integral sobre la forma en cómo se llevó a cabo el proceso de gestión para la construcción, operación y mantenimiento de la línea dos del Sistema TransMexiquense Bicentenario Mexibus, modelo de transporte público basado en un esquema de asociación público-privada. Es importante señalar, que este proceso fue llevado a cabo por el Gobierno del Estado de México, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de la entidad, mediante licitación pública internacional con número de No. **44937003-001-09**.

Este análisis, se basa en información obtenida mediante solicitudes de acceso a la información presentadas al Sistema de Transporte Masivo y Teleférico del Estado de México, esto a través del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM). Mediante la solicitud de información No. 00024/STMEM/IP/2014.

Como se mencionó en el apartado introductorio de la presente investigación, la es una investigación de carácter mixta, es decir se presenta un análisis tanto cuantitativo como cualitativo del estudio de caso seleccionado. En lo que respecta a la parte cuantitativa, esta se basará en la presentación de indicadores que permitan conocer el grado de cumplimiento que se tuvo en cada una de las etapas de la licitación, este estudio va acompañado de un análisis de los puntos positivos y de las áreas de oportunidad detectadas, además de presentar recomendaciones de mejora para dichos proceso.

En lo que respecta a la parte cualitativa, esta se basa en el análisis de la información obtenida del informe emitido por el Testigo Social. El objetivo de este apartado es conocer de primera instancia la percepción que estos representantes tienen respecto de estos procesos, además de identificar los objetivos, metas que buscan cumplir, los retos y las áreas de oportunidad que tienen, esto con el objetivo de hacer que

los procesos de contrataciones públicas se desarrollen de manera transparente, imparcial y apegados a la legalidad.

6.1.2. Delimitación de la investigación.

Como se mencionó en el apartado introductorio de la investigación y al inicio del presente capítulo, el objeto de estudio de la investigación se centra en la licitación **No. 44937003-001-09**. El objetivo, es hacer un análisis comparativo entre lo que marca las normas mexiquenses encargadas de los procesos de compras públicas relativas a la construcción de obras públicas (Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México), con lo que sucedió en dicho procedimiento, los resultados pueden ser base para identificar y proponer mejoras a los procesos y elementos que componen una licitación

El proceso de licitación **No. 44937003-001-09**, fue un proceso llevado por el Gobierno del Estado de México a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de la entidad con objeto de entregar una concesión para:

- a. La construcción, operación, explotación y mantenimiento de 2 (dos) terminales, 42 (cuarenta y dos) estaciones, patios y talleres para el corredor de transporte masivo de pasajeros con autobuses de alta capacidad “Lechería Coacalco-Plaza las Américas” en el estado de México.
- b. La prestación de los servicios integrales de recaudo y despacho correspondientes, incluyendo la dotación del equipamiento necesario para el recaudo de los ingresos derivados de la tarifa del servicio público de transporte masivo que operará en el referido corredor, así como la dotación del equipamiento necesario para llevar a cabo el despacho de los autobuses de alta capacidad.

Las bases de la licitación, establecen que este proceso estuvo a cargo de la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México, a través de la Dirección General de Infraestructura para el Transporte de Alta Capacidad. A continuación, se hace un análisis de las etapas que conformaron este proceso de licitación, es importante

señalar que el primer punto, es un análisis de lo establecido en el marco normativo para posteriormente hacer un contraste tanto cuantitativo como cualitativo de lo producido en el proceso de licitación de la línea dos del Mexibus.

6.1.3. Delimitación de la población, Testigos Sociales (Federales y Estado de México).

La investigación será reforzada con la información obtenida de las entrevistas de tipo estructuras, hechas a las personas que cuentan con registro como Testigos Sociales, esto tanto a nivel federal como los Testigos Sociales del Estado de México. El objetivo, es conocer en primera instancia la forma en cómo este mecanismo de participación ciudadana desarrolla sus actividades, los logros obtenidos, las metas y los problemas a los que se han enfrentado al desarrollar sus actividades en un proceso de contratación pública.

Es importante señalar que la entrevista se encuentra estructurada, en cuatro secciones, la primera de ellas se centra en conocer desde la visión del Testigo Social el contexto y características de este mecanismo de participación ciudadana y su importancia en los procesos de licitación, la segunda parte se centra en conocer la visión del Testigo Social sobre la viabilidad o no de los procesos y la importancia de hacer que estos se desarrollen con transparencia legalidad e imparcialidad, la tercera parte se centra en conocer las experiencias que los Testigos Sociales han tenido de su participación en estos procesos.

Con base en la información obtenida poder conocer de primera mano, las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que se presentan en las licitaciones, además con la información obtenida poder generar una serie de juicios críticos y recomendaciones enfocadas en mejorar y elevar el nivel de eficiencia de los procesos de licitación de manera particular los que se desarrollan en el Estado de México.

CAPITULO 7. ANÁLISIS DE LAS ETAPAS DEL PROCESO DE LICITACIÓN 44937003-001-09.

7.1.1. *Etapa uno, fase preliminar.*

A. Autorización presupuestaria.

El Capítulo Segundo “De la Planeación, programación” del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México, señala que las instancias de la Administración Pública de la entidad deben elaborar de manera anual un plan de trabajo en cual enlisten las propuestas de obras públicas a desarrollar. Es importante señalar que las obras públicas propuestas deben estar justificadas, explicando los beneficios, mejoras y los cambios que va a producir a la entidad, otros de los requisitos son: la correlación del plan anual con el plan estatal de desarrollo, programas municipales y programas federales, además de señalar los montos presupuestados para el desarrollo de dichos proyectos.

Para dar validez a estos programas, el artículo 12.16 del Libro Décimo Segundo señala que las dependencias deben remitir esta información a la Secretaría de Finanzas de la Entidad, para que esta instancia lo analice para que este pueda “ser adicionado, modificado, suspendido o cancelado sin responsabilidad alguna para la dependencia”. El artículo 12.18 señala que una vez que la Secretaría de Finanzas de la entidad, dé la autorización al plan las instancias podrán estar en condiciones de “Convocar, adjudicar o contratar obra pública o servicios relacionados con las mismas”. Asimismo, el artículo 20 del Reglamento del Libro Décimo Segundo, señala que las instancias de la Administración Pública en la entidad deben considerar los siguientes puntos para la formulación del presupuesto relacionado con una obra pública presentada en el plan anual.

- I. Las fechas previstas de inicio y termino de la obra;
- II. En el caso de las obras o servicios, cuya ejecución rebase un ejercicio fiscal se debe:
 - a) Determinar el presupuesto total;
 - b) El Costo Corriente al ejercicio presupuestal y a los subsecuentes, considerando los costos vigentes en su momento;
 - c) Previsiones necesarias por ajustes de costos;

- d) Convenios que aseguren la continuidad de los trabajos;
- e) Previsiones para contar con los recursos necesarios durante los primeros meses de cada nuevo ejercicio, a efecto de lograr continuidad de los trabajos.

La licitación **No. 44937003-001-09**, esta relacionada con la construcción, operación y mantenimiento de la línea dos del Sistema TransMexiquense Bicentenario, no se logró identificar el monto exacto para el desarrollo de este proyecto. Es importante señalar, que en los documentos públicos producidos de las etapas de la licitación (bases, convocatoria, anexos, acta de la junta de aclaraciones y acta de fallo), no se señaló el precio exacto para la construcción de este proyecto.

Haciendo una búsqueda de información, el catálogo de Proyectos Financiados del Fondo Metropolitano del Valle de México, señalaba el monto de inversión para “Proyectos de Transporte Articulado (Azteca-Tecámac, Ecatepec-Lechería, Ixtapaluca-La Paz, en el Estado de México, fue de \$418, 618,166.71”. Es decir, en esta partida presupuestaria se englobó la construcción de tres líneas de transporte público, no hubo un desglose por proyecto, en lo que respecta a la línea dos del Mexibus en el Informe Final emitido por el Testigo Social Ingeniero, Gonzalo Toribio Martínez Corbalá, se establece que el monto del financiamiento de esta obra fue de \$640,848,795.29 (véase anexo 12).

Es decir, la instancia convocante omitió en repetidas ocasiones señalar el monto exacto de los recursos destinados a la construcción de esta red de transporte público. Esto, pudo haber generado que quedara en entredicho la integridad del proceso de licitación; ya que no existió compromiso por parte de la instancia convocante de rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos destinados al desarrollo de obras pública en la entidad, además de que esto pudo haber propiciado la generación de espacios de opacidad favorable para el desvío de recursos públicos.

Con base en la información presentada en la autorización presupuestaria, se presenta una matriz en la cual se señala el porcentaje de cumplimiento de requisitos estipulados en la ley y lo contenido en estos documentos. Es importante señalar que esta matriz se basa en una escala que va de uno a tres en donde: tres, es que se cumplió

totalmente con lo estipulado en la ley y el reglamento, dos se cumplió parcialmente y uno no se cumplió con lo establecido en los marcos normativos relativos a este proceso.

Tabla 7.1. Indicadores de cumplimiento relacionado con la autorización presupuestaria de la Licitación 44937003-001-09. Estado de México, 2009.

REQUISITOS QUE DEBE CONTENER EL PRESUPUESTO	OBSERVACIONES	Nivel de cumplimiento
1. El proyecto debe estar enlistado en el programa anual en este caso de la instancia convocante.	El Proyecto de la Línea 2 del Sistema TransMexiquense Bicentenario está reconocido en la lista de proyectos financiados del Fondo Metropolitano del Valle de México junto con los proyectos de los corredores (Azteca-Tecámac e Ixtapaluca-La Paz) la suma total fue de \$418, 618,166.71.	3
2. El proyecto propuesto debe contener una justificación de su viabilidad.	El proyecto se encuentra justificado en el Plan de Desarrollo del Estado de México, el cual señala la necesidad de contar con un sistema de transporte masivo concesionado, sustentable, operado con autobuses de alta capacidad circulando encarriles exclusivos, que permita incrementar la movilidad, disminuir los congestionamientos vehiculares, reducir las emisiones contaminantes a la atmósfera, disminuir y mejorar los tiempos de traslado a través de un crecimiento ordenado, de conformidad con las demandas sociales de competitividad y eficiencia para incrementar la calidad de vida y al mismo tiempo recuperar espacios urbanos.	3
3. Detallar el monto exacto del proyecto.	En el catálogo de proyectos financiados del Fondo Metropolitano del Valle de México señala que el monto de financiamiento del proyecto de la línea Coacalco-Lechería incluidas las líneas Azteca-Tecámac e Ixtapaluca-La Paz) fue de \$418, 618,166.71. En el Testimonio Final emitido por el Testigo Social Gonzalo Toribio Martínez Corbalá señala que el monto del financiamiento de esta obra pública fue de \$640, 848,795.29 (véase anexo 12). Es decir en ningún documento oficial se señaló el monto exacto de inversión de este proyecto salvo el testimonio final emitido por el Testigo Social	2
4. Fechas para el inicio y término de la obra.	Tanto en la información producida de las bases, convocatoria, única junta de aclaraciones y acta de fallo del proceso de licitación no se establecen fechas exactas para el inicio y términos de los trabajos relativos a la construcción de este medio de transporte público.	1
5. Señalar si la obra consta más de un ejercicio fiscal.	No se establece si esta obra comprende uno o más ejercicios fiscales; ya sea para su construcción, operación y/o mantenimiento	1
Porcentaje de cumplimiento de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.16 y 12.18 del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México y artículos aplicables de su reglamento.		66.67%

Fuente: elaboración propia con base en información establecida en los artículos 12.16 y 12.18 del Código Administrativo del Estado de México, artículos aplicables del Reglamento del Libro Décimo Segundo relativo a la Obra Pública, información establecida en el catálogo de proyectos financiados del Fondo Metropolitano del Valle de México y Testimonio Final emitido por el Testigo Social que participó en el proceso, Ing. Gonzalo Toribio Martínez Corbalá.

Como se puede observar en la tabla anterior el nivel de cumplimiento de los requisitos de la autorización presupuestaria del proceso de licitación, y lo establecido en los artículos 12.16, 12.18 del Código Administrativo del Estado de México y artículos aplicables del reglamento es de **66.67%**, obteniendo una calificación de **2.00** en esta etapa. Es decir, la información proporcionada de la autorización presupuestaria de la licitación cumplió parcialmente con lo establecido en la Ley.

Recomendaciones

Con base en el análisis de la información presentada, es posible inferir que existe una falta de información respecto a la autorización presupuestaria de la licitación **No. 44937003-001-09**. Esto pudo haber puesto en peligro la integridad del proceso, ya que al no existir una justificación y rendición de cuentas de los recursos destinados a este proyecto por parte de la instancia convocante, pudo haber permitido la presencia de espacios proclives a la presencia de actos de cohecho y/o el desvío de recursos públicos.

Asimismo, otro de los problemas presentados en la autorización presupuestaria y de manera recurrente en las etapas que integraron a este proceso de licitación fue que la instancia convocante omitió señalar las fechas exactas para el inicio de trabajos, entregas parciales y la entrega final del mismo. Esto puede provocar una serie de complicaciones cuando se presenten procesos de fiscalización o de la revisión del funcionamiento y/o condiciones que guarda la obra pública, ya que estos procesos se dan de manera desfasada y en el caso de encontrarse irregularidades no se podrán fincar responsabilidades o sanciones a los servidores públicos y/o empresarios que participan en la operación, administración, mantenimiento y regulación de dicho proyecto de transporte público.

Es por ello, que para futuros procesos de licitación que lleve a cabo la instancia convocante debe cuidar el no omitir ninguna información, de manera particular el señalar el monto designado para el desarrollo de la obra pública licitada. Especificar si se cuentan con recursos federales o son recursos totalmente estatales, si este proyecto consta más de un ejercicio fiscal; asimismo, la instancia convocante siempre debe señalar las fechas de inicio de los trabajos, entregas parciales y la fecha para la entrega final del proyecto, ya que de lo contrario al omitir información puede generar confusiones entre los oferentes, y entre la sociedad general las cuales pueden poner entredicho la integridad del proceso sumado al incumplimiento con lo establecido en los marcos normativos.

Buenas prácticas llevadas a cabo durante la etapa.

Con base en el análisis tanto cuantitativo como cualitativo, es posible señalar que en esta etapa no se presentaron buenas prácticas. Por el contrario, en esta etapa se identificaron una serie de conductas relativas concretamente a la omisión de información, derivado de este análisis, es posible inferir que esto pudo haber puesto en peligro la integridad del proceso.

Una de las propuestas para la mejora de los procesos de contrataciones públicas en el Estado de México, se enfoca principalmente en que las instancias puedan atender de manera inmediata las recomendaciones que llegue a presentar el Testigo Social. Esto con el objetivo que dicho proceso se desarrolle bajo los principios de transparencia, legalidad e imparcialidad, por ejemplo en el caso de la autorización presupuestaria, cuando el Testigo Social identifique que la instancia convocante ya sea premeditada o no intencional, omita información sobre el origen de los recursos públicos, fechas de inicios de los trabajos y término de los mismos, este deberá informar a la convocante, para que mediante un comunicado anexo a la autorización presupuestaria o en evento público informe de manera clara y detallada los recursos destinados para el proyecto y fechas para la realización de los trabajos.

Estas acciones de seguimiento y control, se pueden volver en una buena práctica que puede ser replicada en cada una de las etapas que componen a un proceso de contratación. Con ello se asegura la transparencia, imparcialidad y apego a la legalidad del proceso y lo más importante, se fortalece la confianza de la sociedad civil sobre los trabajos realizados por las instituciones públicas que los representan.

B. Bases de la Licitación Pública Internacional 44937003-001-09.

Las bases de la licitación, es el documento con el cual, la instancia convocante informa de manera detalla a los interesados en que consiste el proyecto a licitar. En el Estado de México este proceso está regulado por los artículos 33 y 34 del Reglamento del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México, el cual señala que la convocatoria debe establecer “el objeto, el alcance, requisitos y términos del proceso de

licitación y la documentación que el licitante debe presentar acompañada de su propuesta”, además de contener:

- I. Los elementos necesarios para que la presentación de propuestas por los licitantes sea completa, uniforme y cumpla con las características, magnitud y complejidad de los trabajos a realizar;
- II. Los instructivos y formatos a utilizar;
- III. Señalar si la ejecución de los trabajos comprende más de un ejercicio presupuestal;
- IV. El catálogo de conceptos, con sus partidas y sub-partidas. En contratación a precio alzado, las actividades y sub-actividades que comprenda;
- V. Los requisitos y documentos que se requieren para cada obra o servicio
- VI. El calendario del proceso de licitación y el lugar, fecha y hora para:
 - a. La consulta y venta de bases
 - b. La junta de aclaraciones
 - c. La visita al sitio de los trabajos
 - d. La presentación y apertura de propuestas
 - e. La comunicación de fallo y adjudicación

Sumada a la información antes descrita, la instancia convocante debe informar:

- I. El presupuesto autorizado por la Secretaría de Finanzas;
- II. La descripción general de los trabajos;
- III. La forma en la cual el licitante debe acreditar su existencia y personalidad jurídica de su representante;
- IV. La documentación que los interesados deberán presentar cuando se agrupen para formular una propuesta: la individual de las personas participantes; copia del convenio que formalice la forma de agrupación; la carta en que cada participante se compromete a ejecutar su parte en la obra o servicio y la acreditación del representante común;
- V. Las formas de acreditar la solvencia financiera que respalde la capacidad de ejecución de la obra o servicio;
- VI. En las obras públicas o servicios en que se requiera el suministro de insumos especiales o equipo de instalación permanente en los que el licitante debe fincar pedidos, el capital contable requerido deberá ser cuando menos igual al monto necesario para fincar pedidos en el primer ejercicio;

- VII. El señalamiento de las causales de descalificación: incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de licitación; comprobación de que algún licitante acuerde con otro u otros elevar el costo de los trabajos; o cualquier otro tipo de acuerdo con la finalidad de obtener ventaja sobre los demás licitantes;
- VIII. La indicación de que no se podrán negociar las condiciones contenidas en las bases de la licitación ni las propuestas presentadas por los licitantes;
- IX. Los criterios para la adjudicación del contrato;
- X. Los proyectos arquitectónicos y de ingeniería; las normas de calidad y específicamente de construcción aplicables; el catálogo de conceptos; las cantidades y unidades de trabajo; la relación de conceptos de trabajo de los que se requiera presentar análisis y relación de costos básicos materiales; la mano de obra y materiales de construcción; la relación de materiales y equipo de instalación permanente que, en su caso, proporcione el convocante; y los programas de suministro;
- XI. En servicios, los términos de referencia que deberán precisar el objeto y alcances del servicio las especificaciones generales y particulares; el producto esperado, y la forma de presentación;
- XII. En las licitaciones de carácter internacional, el señalamiento del porcentaje de contenido nacional del valor de la obra que deberán cumplir los licitantes en materiales, maquinaria y equipo de instalación permanente, que serían utilizados en la ejecución de los trabajos;
- XIII. La experiencia, capacidad técnica y financiera necesarias de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos; y la forma, datos y documentos con que los licitantes los acreditarán,
- XIV. En su caso los trámites que deberá realizar el contratista para la liberación de los derechos de vía y la expropiación de inmuebles donde se ejecutará la obra pública;
- XV. Las garantías que se establezcan para asegurar la seriedad de la propuesta;
- XVI. La indicación del otorgamiento o no de anticipos y, en su caso, los porcentajes respecto del monto total de la obra o de la asignación presupuestal para el ejercicio;
- XVII. Cuando proceda, lugar, fecha y hora para la visita al sitio de realización de los trabajos;
- XVIII. La información específica sobre las parte de los trabajos que podrán subcontratarse;
- XIX. El modelo de contrato al que se sujetarán las partes;

- XX. Tratándose de contratos a precios unitarios o mixtos; en su parte correspondiente, el catálogo de conceptos, cantidades y unidades de medida firmado por el responsable del proyecto; y la relación de conceptos de trabajo, de los cuales deberán presentar análisis y relación de los costos básicos de materiales, mano de obra, maquinaria y equipo de construcción que intervienen en dichos análisis. En el caso de contratos a precio alzado, las actividades a realizar.
- XXI. En todos los casos se deberá prever que cada concepto de trabajo esté debidamente integrado y soportado, preferentemente en las especificaciones de construcción y normas de calidad solicitadas; procurando que estos conceptos sean congruentes con las cantidades de trabajo requeridos por el proyecto, así como, con el procedimiento de ajuste de costos que deberá aplicarse;
- XXII. Los requisitos de presentación que deben cumplir las propuestas para ser aceptadas y en su caso los formatos a utilizar;
- XXIII. La indicación de que los licitantes deberán incluir en el sobre de la propuesta la documentación jurídico-administrativa, original, para cotejo y copia del recibo de pago de las bases. En caso contrario, no podrá admitirse su participación;
- XXIV. Las condiciones de pago, tratándose de contratos a precio alzado o mixtos en su parte correspondiente;
- XXV. La indicación de las sanciones a que puede ser acreedor el licitante que no firme el contrato por causas imputables a él;

En lo que respecta a las bases de la licitación **44937003-001-09**, relativa a la construcción, operación y mantenimiento de la línea 2 del Mexibus, en la primera parte la instancia convocante informó de manera general, el objeto de la licitación, los trabajos a realizar y los requisitos que debieron cumplir las personas interesadas en participar en este proceso. Además, se presentó la justificación de esta obra con base en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011.

Un punto a destacar, es que en las bases se informó la designación del Ingeniero, Gonzalo Toribio Martínez Corbalá para fungir como Testigo Social en el proceso de licitación, asimismo se presentó un calendario con las fechas en las cuales se llevó a cabo cada una de las etapas de este proceso. Es posible señalar, que la información que se presentó en la primera parte de las bases es la misma que se encuentra en la convocatoria sólo que se informó la presencia de un Testigo Social, además de dar a conocer un calendario de actividades.

El punto II.B de las bases “De los participantes” se explicó la forma en cómo los interesados podían acreditar su personalidad jurídica estas indicaciones fueron tanto para las personas físicas y los consorcios de empresas (véase anexo 6). En el caso de las empresas que se agruparon en consorcios tuvieron el derecho de presentar una sola propuesta, en la cual debieron integrar toda la información solicitada en la bases, además de designar una persona que debió fungir como el representante legal del consorcio durante todo el proceso.

Del proceso de análisis, las bases señalaban que sí la concesión, se entregaba a un consorcio, estas debían constituir una nueva sociedad mercantil para el desarrollo del proyecto licitado. Asimismo, las bases se enlistaban una serie de requisitos que los integrantes de un consorcio debieron cumplir; por ejemplo, no ser parte de otro grupo de empresas o tener algún interés con otros licitantes que participaban en el proceso de licitación.

Asimismo, las bases señalaban la forma cómo los interesados podían acreditar se personalidad, capacidad técnica, administrativa y financiera, dicha información debió ser presentada en original y copia, esto para su cotejo. El punto II.B.6 de las bases, indicó que las empresas: Felipe Ochoa y Asociados, Diego Tinoco Ariza Montiel e Infraestructura Pública y Privada, S.C., prestaron sus servicios, como asesores de la convocante para el desarrollo de este proyecto. Esto implicó, que las personas interesadas de participar en el proceso, evitaran establecer una relación contractual con las empresas anteriormente señaladas para el desarrollo de sus propuestas, en caso de no acatar esta disposición se anulaba su participación y su propuesta era desechada (véase anexo 6).

Otro punto establecido en las bases, fue que los licitantes tuvieron derecho a visitar el lugar en donde se realiza este proyecto, para ello debieron presentar un escrito mediante el cual debieron manifestar su interés para visitar el lugar de la obra. Asimismo, se indicó la fecha y el lugar en donde se llevó a cabo la única junta de aclaraciones relacionada con este proyecto.

En la junta de aclaraciones, los participantes tuvieron derecho a exponer sus comentarios y preguntas relacionadas directamente al proyecto que se licitaba, para ello

debieron entregar las preguntas por escrito firmadas por el representante de la empresa y en CD, esto seis días antes de la junta de aclaraciones, con el fin de que la convocante tuviera tiempo de analizar y resolver cada una de las preguntas.

Es importante señalar que las respuestas se dieron a conocer a todos los representante de los licitantes en la única junta de aclaraciones, además todas las preguntas y respuestas quedaron asentadas en el acta que se levantó del evento, la cual debió fue firmada y rubricada en cada hoja por los representantes de las empresas y funcionarios públicos presentes en el acto. Si por alguna cuestión, alguno de los licitantes, no estuvo presente en la junta de aclaraciones o cualquier otro evento relativo a este proceso, tuvo el derecho a solicitar la documentación generada hasta un día antes del evento de presentación y apertura de propuestas.

Las bases indicaron, que la presentación y apertura de las propuestas, fue el día 11 de octubre de 2009 a las 11:00 horas en la dirección de la instancia de la convocante. En este evento, los licitantes debieron presentar dos sobres rotulados con el título de la información contenida (véase anexo 6):

- I. El primer sobre debió contener, la propuesta técnica y la documentación que acreditaba la personalidad jurídica, capacidad técnica, administrativa y financiera de la empresa o consorcio de empresas participantes.
- II. En el segundo sobre, debió contener las propuestas técnica, económica y la garantía de seriedad.

Igualmente, en este documento se estableció que ninguna de las propuestas presentadas podía ser modificada o negociada, además de que no podía ser retirada después de su presentación, con el fin que los licitantes mantuvieran sus propuestas hasta la emisión del fallo final. Un punto importante de las bases es que se informó a los licitantes la forma en cómo fue la evaluación de las propuestas presentadas, esta fue de dos tipos: Cuantitativa, en la que revisó la documentación sin entrar en una revisión a profundidad y Cualitativa, mediante la cual se evaluó de manera detalla las propuestas presentadas.

Es importante señalar que para este proceso de licitación la instancia convocante optó por el mecanismo de evaluación de tipo comparativa mediante la cual los proyectos son sometidos a una comparación “entre sí de forma equivalente y los resultados quedaron asentados en cuadro comparativo de evaluación” (véase anexo 6). Verificando en todo momento que las propuestas presentadas cumplan con los puntos establecidos en las bases de la licitación.

Asimismo, en las bases y la convocatoria del proceso se enlistaron las causales por las cuales las propuestas presentadas pudieron ser desechadas, a decir:

- Cuando los documentos presentados no cumplieron los requisitos identificados en las bases;
- Cuando un licitante presentó más de una propuesta;
- Cuando se presentó información diferente a la solicitada en las bases;
- Cuando una propuesta presentó un error de cálculo o inconsistencia de las cantidades propuestas;
- Cuando se comprobó que se presentaron documentos alterados;
- No existió congruencia entre la propuesta técnica y económica;
- Cuando la propuesta no ofreció un servicio de transporte público seguro confiable y eficiente (véase anexo 7).

Para la emisión del fallo, las bases establecieron que la concesión se adjudicaría a la propuesta que cumpliera con los requisitos financieros, legales, técnicos y administrativos establecidos en las bases de la licitación, además de que el proyecto garantizara el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la entrega de la concesión.

En el supuesto de que dos o más propuestas hubieran empatado, la instancia convocante debió declarar ganador cuya propuesta presentó el mayor monto de inversión total. Asimismo, en las bases se facultaba a la instancia convocante a suspender la licitación cuando esta hubiera detectado irregularidades, o poder cancelarla derivado por causas de interés público, caso fortuito o fuerza mayor o cuando:

- Ninguna persona adquirió las bases de la licitación
- No se presentaron propuestas

- Las propuestas presentadas no cumplieron con los requisitos de las bases
- Las propuestas presentadas no fueron aceptadas
- Cuando la instancia convocante consideró inaceptable el porcentaje de las tarifas para la operación de esta red de transporte público (véase anexo 7).

Las bases señalaron que cada uno de los licitantes tuvo que depositar el mínimo de 5 millones de pesos mediante cheque certificado o de caja a nombre del Gobierno del Estado de México, cantidad que representaría la garantía de seriedad con la cual respaldarían sus propuestas. Además, de informar de la garantía de cumplimiento el cual debió ser equivalente al 10% de la inversión total propuesta por el licitante ganador (véase anexo 6).

En la sección tres de las bases se enlistaron los criterios técnicos del proyecto de licitación esto desde la demanda diaria aproximada del servicio, la forma mediante la cual se debe realizar el cobro de tarifas, y la infraestructura que deben tener cada una de las estaciones de esta línea de transporte, (42 estaciones) siendo las terminales de salida “Terminal 1 Lechería” y la terminal de llegada “Terminal 2 Las Américas” (véase anexo 6).

Un punto a destacar de este apartado, es que el licitante que se adjudicó el contrato de concesión se debió comprometer “a velar por el buen funcionamiento de las estaciones terminales, mantenerlas en buenas condiciones de operación y aseo, y velar por la seguridad de los usuarios y de las mismas” (véase anexo 6). Esto, además de brindar a los usuarios personal técnico y operativo seguridad física al interior de las instalaciones de este medio de transporte incluido los autobuses prestadores del servicio.

El cuarta sección de las bases, se indicó la forma en cómo los licitantes debieron integrar sus propuestas, esto desde el idioma con el que debieron ser redactadas (español), la información que debio contener los sobres y cómo debieron estar rotulados, además de señalar que todas las hojas que integraron las propuestas debieron ir foliadas. Un punto a resaltar, es que la entrega de las propuesta debió ser de manera física no se aceptaron ofertas por medios electrónicos.

En la quinta sección del apartado, se señaló la capacidad con la que contaba la instancia convocante para poder modificar, adicionar puntos a las bases, convocatoria ya sea por iniciativa propia o resultado de alguna aclaración solicitada por alguno de los licitantes. Otra de las atribuciones con las que contó la convocante, era postergar la emisión de fallo por 40 días hábiles esto por una causa justificable.

En la sección seis de las bases se describió la forma en cómo se adjudicaría el contrato de concesión; la sección siete fue relativa a la presentación de inconformidades y controversias, las cuales debieron haber sido presentadas ante la instancia convocante y la Secretaría de la Contraloría, las cuales debieron ser resueltas por Tribunales Administrativos del Estado de México, con residencia en la Ciudad de Toluca.

Sumado a la información presentada en las bases de la convocatoria de la Licitación Pública **No. 44937003-001-09**, las personas que las adquirieron les entregaron los siguientes documentos:

- Glosario de términos (Anexo 1)
- Formatos para la acreditación de experiencia y capacidad técnica (Anexo 2)
- Formatos para la integración de las propuestas (Anexo 3 “CD”)

Además de contar las bases, contaron con el anteproyecto, estudio mediante el cual se establece la demanda de construcción de esta red de transporte público, reglas para la explotación comercial de los servicios, formatos de integración de propuestas, anexo financiero y formatos de cartas compromiso.

Con base en la información presentada en las bases y en la información complementaria a las bases, se presenta una matriz en la cual se señala el porcentaje de cumplimiento de requisitos estipulados en la ley y lo contenido en estos documentos, es importante señalar que esta matriz se basa en una escala que va de uno a tres en donde: tres, es que se cumplió totalmente con lo estipulado en la ley y el reglamento, dos se cumplió parcialmente y uno, no se cumplió con lo establecido en los marcos normativos relativos a este proceso.

Tabla 7.2. Indicadores de cumplimiento relacionado con las bases de la Licitación 44937003-001-09. Estado de México, 2009.

REQUISITOS QUE DEBE CONTENER LAS BASES DE LA LICITACIÓN 44937003-001-09	OBSERVACIONES	Nivel de cumplimiento
1. Enlistar las características generales del proyecto a realizar.	En las bases, se señala: nombre de la instancia convocante, número de registro de la licitación, descripción general del proyecto, justificación de la construcción de la obra.	3
2. Presupuesto autorizado por la Secretaría de Finanzas del Estado.	En las bases, no se especifica el presupuesto autorizado por la Secretaría de Finanzas del Estado.	1
3. Forma mediante la cual los licitantes debieron acreditar su existencia y personalidad jurídica.	En las bases (punto II.B.5) se enlistan los requisitos mediante los cuales los licitantes acreditaron su personalidad jurídica y su capacidad técnica, administrativa y financiera.	3
4. Documentación complementaria que los licitantes debieron entregar además de sus propuestas.	En las bases (punto II.B.5, IV.A e IV.B) se enlista la documentación complementaria que los licitantes debieron presentar además de sus propuestas técnicas y económicas.	3
5. Formas para acreditar la solvencia financiera que respalde la capacidad de ejecución del proyecto.	Inciso "f" del punto II.B.5 señala que los licitantes debieron entregar la declaración anual 2008, donde se comprobaba un capital contable mínimo de \$150 millones de pesos individualmente o asociados con otras personas jurídico colectivas.	3
6. Listado de causales de descalificación de licitantes.	Punto II.I establece que "será causa de descalificación de los participantes la comprobación de que alguno de ellos acordó con otro (licitante) fijar o elevar cualquier aspecto económico relacionado con su propuesta, así como cualquier incumplimiento de los términos previstos en las bases." el punto II.J., de las bases se enlistan 23 causales por las cuales una propuesta puede ser desechada.	3
7. Criterios para la adjudicación del contrato.	La propuesta ganadora fue aquella que presentó la menor participación a favor del oferente de los ingresos tarifarios totales, expresada en porcentaje de la tarifa de referencia, en este punto no se enlistan otros criterios mediante los cuales se puede dar la adjudicación del contrato de concesión.	2
8. Señalamiento de términos de referencia objeto y alcances del proyecto.	Sección III establecen los criterios técnicos del proyecto licitado esto a partir de: Descripción general del proyecto, características técnicas generales, características técnicas de la construcción de las 2 terminales y las 42 estaciones, especificaciones técnicas de los equipos necesarios para el recaudo de los ingresos derivados de la tarifa del servicio público de transporte masivo, componentes del sistema de recaudo, especificaciones técnicas de los equipos requeridos para el despacho de autobuses.	3
9. Porcentaje de contenido nacional que debe contener el proyecto (materiales, maquinaria y equipo de instalación).	En las bases no se estableció el porcentaje que debe contener el proyecto respecto a materiales, maquinaria y equipo de instalación de carácter nacional, esto aun cuando se trató de proceso de licitación pública internacional.	1
10. Experiencia, capacidad técnica y financiera que deben tener los licitantes para el desarrollo del proyecto.	En las bases no se establece, la experiencia, capacidad, técnica y financiera de los licitantes.	1

11. Garantías que debieron entregar los licitantes para asegurar la seriedad de sus propuestas.	Puntos II.Q y II.Q. 1"garantías" la garantía que debieron entregar los licitantes fue de \$ 5 millones de pesos esto mediante fianza, cheque de caja o certificado a favor del Gobierno del Estado de México.	3
12. Fecha de visita al lugar en donde se desarrolla el proyecto.	Punto II.D. "Visita al lugar de las obras relativas a la concesión" para que los licitantes visitaran las instalaciones tuvieron que haber presentado un escrito antes del día 4 septiembre manifestado su interés de participar en el evento, la visita a las instalaciones se dio el día 7 de septiembre del 2009.	3
13. Modelo de contrato al que se sujetarán las partes.	Sección VI "De la Adjudicación y formalización del Título de concesión" Contrato de entrega de concesión, para la construcción, procura y mantenimiento de una red de transporte público.	2
14 los requisitos que debieron cumplir las propuestas para ser aceptadas y en su caso los formatos a utilizar.	Punto IV.A. Instrucciones generales para la preparación e integración de las propuestas "Los licitantes deberán elaborar sus proposiciones por escrito, en idioma español, en papel membretado del licitante, cumpliendo con todos y cada uno de los requisitos enumerados en la presente sección" Sección IV Integración de las propuestas.	3
15. la forma mediante la cual los interesados debieron integrar los sobres con sus propuestas.	Punto II.F. "Presentación y apertura de las proposiciones" punto b "los licitantes entregarán sus Propuestas en dos sobres cerrados en forma inviolable, que deberán contener: el primero, la Propuesta Técnica y los documentos referidos en el apartado II.B.5 de las bases y el segundo, la Propuesta Económica y la garantía de seriedad señalada en el inciso II.Q.1.	3
16. señalamiento de las sanciones a las que pudo ser acreedor el licitante que no firmó el contrato por cuestiones imputables a él.	Sección VI "De la Adjudicación y Formalización del Título de Concesión" la concesión debió firmarse en el lugar y fecha que la convocante designó. "El licitante ganador que no firme el título dentro de los 10 (diez) días hábiles siguientes al de la notificación del fallo por causas imputables al mismo será sancionado en los términos previstos en las bases.	3
Porcentaje de cumplimiento de acuerdo con lo establecido en los artículos 33 y 34 del Reglamento de Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México.		83.33%

Fuente: elaboración propia con base en información establecida en los artículos 33 y 34 del Reglamento del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México, relativo a la Obra Pública, e información establecida en las bases de la presente licitación.

Como se puede observar en la tabla anterior, el nivel de cumplimiento de las **bases** de la licitación **No. 44937003-001-09**, en comparación con lo establecido en los artículos 33 y 34 del Reglamento del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México es de **83.33%**, obteniendo una calificación de **2.50** en esta etapa. Es decir, la convocatoria cumplió parcialmente lo establecido en la Ley.

Recomendaciones

Es importante señalar, que en las bases del proceso de licitación **No. 44937003-001-09** la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de México (convocante), incumplió con una serie de requisitos establecidos en los marcos normativos para la construcción de obras públicas en la entidad, de manera específica, el incumplimiento se

dio de los artículos 33 y 34 del Reglamento del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México. Se puede deducir que la omisión de información, pudo haber puesto en riesgo la integridad del proceso, generando con ello confusiones entre los licitantes que participaron en la licitación, en la convocatoria se excluyó:

- Al igual que en la convocatoria, no se precisó el origen ni el monto de los recursos autorizados para la construcción de esta obra;
- Para la elección del proyecto ganador, la instancia convocante sólo indicó que el proyecto se entregó al licitante que propuso un menor porcentaje de ingresos en comparación de los ingresos a favor del estado, no se enlistan otros factores para la elección del proyecto ganador;
- Al ser una licitación pública internacional, la instancia convocante omitió el señalar el porcentaje de materiales, mano de obra e insumos nacionales que debe contener la obra licitada;
- En las bases no se estableció de manera detallada, la experiencia, capacidad, técnica y financiera de los licitantes, respecto al desarrollo de proyectos similares al que se estaba licitando;
- No se detalló claramente la forma en cómo se formalizó el contrato para el desarrollo de la obra pública licitada, los tiempos para la emisión de pagos, tiempos para entrega de avances de la obra y entrega total del proyecto. Sólo en las bases se establece que el contrato es para la “construcción, procura y mantenimiento de una red de transporte público”.

Con base en el análisis cuantitativo y cualitativo de este proceso, es posible recomendar a la instancia convocante que para futuros procesos de licitación relacionados con proyectos de transporte público en especial sistemas BRT. Se debe cuidar de manera detallada la redacción de la convocatoria esto con el objetivo de no omitir alguno de los puntos que se establecen en los marcos normativos; de lo contrario, se corre el riesgo de que esto genere confusiones entre los oferentes, las cuales se pueden convertir en inconformidades, provocando que el proceso se llegue a cancelar.

Buenas prácticas llevadas a cabo durante la etapa.

A la par de las áreas de oportunidad detectadas, en las bases de la licitación la instancia convocante, estableció medidas enfocadas en hacer que esta etapa se desarrollara bajo los principios que establece la ley. La más importante fue el señalar que durante toda la licitación se contaría con el apoyo de un Testigo Social, representado por el Ing. Gonzalo Toribio Martínez Corbalá el cual tuvo la tarea de verificar que el proceso se condujera bajo los principios establecidos en la ley, esto sin duda hizo que el mismo fuera llevado a cabo con transparencia, legalidad e imparcialidad.

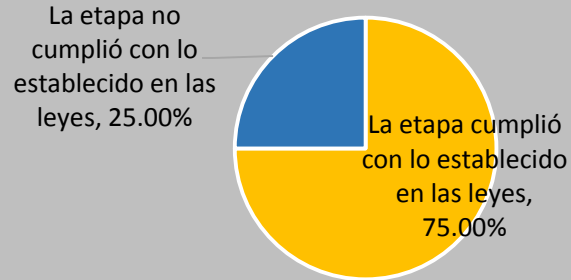
Otra de las buenas prácticas, fue que la instancia convocante señaló que uno de los principales compromisos del ganador era “velar por el buen funcionamiento de las Estaciones terminales, mantenerlas en buenas condiciones de operación y aseo, y velar por la seguridad de los usuarios y de las mismas”. Además, de brindar a los usuarios personal técnico y operativo seguridad física al interior de las instalaciones de este medio de transporte incluido los autobuses prestadores del servicio.

Anexo a las bases, la instancia convocante entregó documentos anexos, glosario de términos (Anexo 1), formatos para la acreditación de experiencia y capacidad técnica (Anexo 2), formatos para la integración de las propuestas (Anexo 3 “CD”). Esto con el objetivo que las personas interesadas en participar en el proceso estuvieran en condiciones para poder elaborar sus proyectos con tiempo y apego a bases y a la norma.

Además de se puso a disposición el anteproyecto, estudio mediante el cual se establece la demanda de construcción de esta red de transporte público, reglas para la explotación comercial de los servicios, formatos de integración de propuestas, instructivo de anexo financiero, anexo financiero y formatos de cartas compromiso.

Con base en el análisis, cualitativo y cuantitativo de las fases que componen la etapa uno de la licitación **No. 44937003-001-09**, se presenta la siguiente gráfica la cual tiene el objetivo dar a conocer de manera clara y sencilla el porcentaje total y la calificación obtenida en esta primera etapa.

Gráfica 7.1. Porcentaje de cumplimiento en las etapas: Autorización Presupuestaria y Bases relativas a la licitación 44937003-001-09



Fuente: Elaboración propia en base en el análisis realizado de las etapas: Autorización Presupuestaria y Bases de la Licitación 44937003-001-09.

Como lo muestra la gráfica anterior, en la primera parte (autorización presupuestaria y bases) de la licitación **No. 44937003-001-09**, relativa a la construcción, procura y mantenimiento de la línea dos del Sistema TransMexiquense Bicentenario Mexibus, el porcentaje de cumplimiento fue del 75.00% obteniendo una calificación general del 2.25. Si bien, el cumplimiento obtenido en esta fase fue hasta cierto punto alto, es importante señalar, que para futuros procesos de contratación relativos a la construcción de obra pública los representantes de la instancia convocante, deben asumir el compromiso, de no omitir información clave del proceso, por ejemplo: señalar el origen y montos exactos para el desarrollo de dicho proyecto, además de especificar fechas para el inicio de los trabajos y fecha para la entrega del mismo.

7.1.2. Etapa dos, desarrollo del proceso

C. Publicación de la convocatoria

El artículo 12.25, del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México, establece que la convocatoria relacionada a la obra pública debe ser publicada en el gaceta oficial del estado, en diarios de mayor circulación en la entidad y por lo menos en un diario de circulación nacional, además de dar a conocer esta información en los medios que la Contraloría del Estado determine. En este sentido, el artículo señala que la convocatoria debe contener la siguiente información:

- I. Nombre, denominación o razón social de la dependencia entidad o ayuntamiento convocante;
- II. El nombre y descripción general de la obra o del servicio y el lugar en donde se llevarán a cabo los trabajos;
- III. Señalar si la licitación es nacional o internacional; en caso de ser internacional, indicar si este se realizará o no bajo la cobertura del capítulo de compras del sector público de alguno de los Tratados de Libre Comercio celebrados por México con otras naciones;
- IV. Indicar el origen de los recursos para la ejecución del proyecto licitado (Federal, Estatal o financiamiento conjunto);
- V. La forma mediante la cual los licitantes deben acreditar su existencia legal, experiencia, capacidad técnica y financiera para participar en la licitación, la cuales deben ir acorde con las características, complejidad y magnitud de los trabajos que se están licitando;
- VI. La indicación de los lugares, fechas, horarios y medios electrónicos en que los interesados podrán obtener las bases de la licitación y en su caso, el costo y forma de pago de las mismas;
- VII. El lugar, fecha y hora de celebración de los actos relativos a la presentación y apertura de las proposiciones, juntas de aclaraciones, visita al sitio de realización de los trabajos e informar el fallo final;
- VIII. Plazo de ejecución de los trabajos, indicando la fecha estimada de inicio de los mismos, así como el importe de la primera asignación, en el caso de que dicho plazo comprenda más de un ejercicio;
- IX. Los porcentajes de los anticipos que los licitantes deberán entregar;
- X. Señalar a las personas que estén impedidas a participar en el proceso, esto conforme a las disposiciones del Libro Décimo Segundo y su reglamento;
- XI. La garantía que deberá otorgarse para asegurar la seriedad de la propuesta;
- XII. Los ejercicios en que deberá pagarse la obra o servicio relacionado con la misma, cuando se trate de pago diferido;
- XIII. Los demás requisitos generales que deberán cumplir los interesados, según las características, complejidad y magnitud de los trabajos.

Asimismo, el artículo 26 del Reglamento del Libro Décimo Segundo, señala que el objetivo de la convocatoria es “asegurar la participación abierta de todos los interesados en igualdad de condiciones y la selección fundamentada y transparente de la propuesta más conveniente para las dependencias, entidades y ayuntamientos”. En lo que respecta a

la licitación **No. 44937003-001-09**, la publicación de la convocatoria se dio el día 19 de agosto del año 2009, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado México, ubicado en la siguiente dirección electrónica:

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2009/ago192.PDF>

A nivel nacional la convocatoria fue publicada en el diario de circulación nacional “Sol de México” y a nivel local la convocatoria fue publicada en “El Heraldito de Toluca”, y en el portal web del Gobierno del Estado de México.

Haciendo un análisis de la convocatoria, es importante señalar que en el documento se establecieron las características generales del proyecto. Esto a partir de explicar el modelo de transporte público a construir, la infraestructura que lo integra, número de terminales y los municipios por donde va a circular; además de, señalar el lugar y fecha de visita a las instalaciones, junta de aclaraciones, presentación y apertura de propuestas y por último la fecha de emisión de fallo, otros de los puntos contenidos en la convocatoria fueron:

- Se señaló el idioma en el cual debía ser redactadas las propuestas (español);
- El tipo de moneda mediante el cual se debía presentar la propuesta económica (pesos mexicanos);
- La documentación que debían acompañar a las propuestas presentadas;
- Garantía de seriedad mediante la cual las personas interesadas respaldarían sus propuestas, la cual ascendió a cinco millones de pesos, y debió ser presentada mediante una fianza, cheque de caja o cheque certificado a favor del Gobierno del Estado de México;
- Las personas que estaban imposibilitadas de poder participar en este proceso como oferentes:
 - I. Servidores públicos;
 - II. Personas a las cuales la instancia convocante les haya revocado una concesión;
 - III. Personas a las cuales se encontraban en incumplimiento de una concesión;

IV. Personas que se encuentren en suspensión de pago, en quiebra o en concurso de acreedores;

V. Cuando hayan presentado información falsa;

VI. Las que pertenezcan a un mismo grupo empresarial o se encuentren vinculadas entre sí por algún socio en común.

- El capital contable que debieron acreditar las empresas participantes, el cual fue de un mínimo de ciento cincuenta millones de pesos esto de manera individual o asociados;
- Criterios Generales: evaluación de ofertas, los criterios para la adjudicación de la concesión, las causas por las cuales la licitación se podía declarar desierta;
- Establecimiento que ninguno de los puntos establecidos en las bases de la convocatoria o propuestas presentadas podrá ser negociada;
- Se informó que el oferente ganador tendrá la concesión del proyecto por 25 años (véase anexo 8).

Aunado a la información presentada en la convocatoria se integró un anexo (Anexo DOS) el cual contiene la información técnica y administrativa que debían comprobar las personas interesadas en participar en dicho proceso de licitación. Esto de manera particular en el desarrollo de tareas de:

- Recaudo y despacho (mínimo 10 años de experiencia en este rubro);
- Capacidad para la construcción de este tipo de obra pública (mínimo 10 años en el rubro de la construcción de infraestructura comercial o industrial);
- Acreditar la capacidad administrativa (mínimo 3 años en actividades relacionadas a prácticas empresariales desarrolladas en México);
- Carta mediante la cual se manifieste que la participación de la empresa no es contraria a lo estipulado en su acta constitutiva (véase anexo 8).

Con base en la información presentada en la convocatoria y en el anexo dos de la convocatoria, se presenta una matriz, la cual señala el porcentaje de cumplimiento de requisitos estipulados en la ley y lo contenido en los documentos, es importante señalar que esta matriz se basa en una escala que va de uno a tres en donde: tres, es que se cumplió totalmente con lo estipulado en la ley y el reglamento, dos se cumplió

parcialmente y uno cuando no se cumplió con lo establecido en los marcos normativos relativos a este proceso.

Tabla 7.3. Indicadores de cumplimiento relacionado con la publicación convocatoria de la Licitación 44937003-001-09. Estado de México, 2009.

REQUISITOS QUE DEBE CONTENER LA CONVOCATORIA DE LA LICITACIÓN 44937003-001-09	OBSERVACIONES	Nivel de cumplimiento
1. Nombre de la instancia convocante.	La dependencia encargada del proceso fue la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado, a través de la Dirección General de Infraestructura para el Transporte de Alta Capacidad .	3
2. Descripción de la obra a desarrollar y lugar en donde se lleva a cabo.	Proceso para entregar la concesión relacionada a: construcción operación, explotación y mantenimiento de 2 terminales 42 estaciones, estaciones, patios y talleres para el corredor de transporte masivo con autobuses de alta capacidad; además de la prestación del servicio de despacho y recaudo correspondiente incluyendo el equipo necesario para el recaudo del pago de tarifas "Lechería-Coacalco-Plaza Las Américas", en la Convocatoria no se señalaron los municipios por donde circularía este medio de transporte.	2
3. Descripción sí el proceso de licitación será nacional o internacional.	Se estableció que la licitación fue de carácter pública internacional con número de registro 44937003-001-09.	3
4. Descripción del origen de los recursos.	En la convocatoria no se indica el origen de los recursos o partida presupuestaria para la construcción del proyecto.	1
5. Requisitos que deben cumplir los interesados en participar en el proceso.	En la convocatoria se enlistaron de manera detalla los requisitos que deben cumplir las personas interesadas de participar en dicho procedimiento (punto XIII. Requisitos que deben satisfacer los interesados).	3
6. Lugar, fecha, horarios para la adquisición de las bases de la licitación.	Se estableció como dirección para la adquisición de las bases, el domicilio de la convocante Av. San Mateo número 3, piso 5, Colonia El Parque, Naucalpan de Juárez, C.P. 55390, Estado de México.	3
7. Costo y forma de pago para la adquisición de las bases.	El costo por la adquisición de bases fue de \$12,500.00 M.N. las cuales estuvieron a disposición de las personas interesadas hasta las 18:00 horas del día jueves 27 de agosto del 2009. Para la adquisición de las mismas los interesados debieron presentar escrito mediante el cual manifestaban que su domicilio es dentro del territorio nacional, el pago debió hacerse mediante cheque certificado o de caja expedido a nombre del Gobierno del Estado de México.	3
8. Fecha y lugar en donde se llevó la presentación y apertura de las ofertas.	El evento se llevó a cabo el día 2 de octubre del 2009 a las 11:00 horas en el domicilio de la convocante Av. San Mateo número 3, piso 5, Colonia El Parque, Naucalpan de Juárez, C.P. 55390, Estado de México.	3
9. Fecha de visita a las instalaciones.	La visita a las instalaciones fue una sola vez el día 7 de septiembre del 2009 a las 9:30 horas siendo el punto de reunión el domicilio de la convocante Av. San Mateo número 3, piso 5, Colonia El Parque, Naucalpan de Juárez, C.P. 55390, Estado de México.	3
10. Descripción de fechas para inicios de trabajos.	En la convocatoria no se indicó la fecha para el inicio de los trabajos relacionados con el proyecto.	1
11. Descripción de porcentajes que los oferentes deben entregar.	En la convocatoria no se señalaron los porcentajes que debieron entregar las personas que participaron en el proceso.	1

12. Descripción de las personas impedidas a participar en el proceso.	En el punto XV de la convocatoria se enlistaron las personas imposibilitadas de participar en el proceso.	3
13. La garantía de seriedad que los interesados deberán entregar.	En la convocatoria se estableció que la garantía de seriedad que debieron cubrir los interesados para respaldar sus propuestas era de \$5, 000,000.00 M.N. la cual debió ser entregada mediante cheque certificado o de caja a nombre del Gobierno del Estado de México.	3
Porcentaje de cumplimiento de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.25 del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México.		82.05%

Fuente: elaboración propia con base en información establecida en artículo 12.25 de Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México, relativo a la Obra Pública, e información establecida en la convocatoria de la presente licitación.

Como se puede observar en la tabla anterior el nivel de cumplimiento de los requisitos de la **convocatoria**, confrontado con lo establecido principalmente en el artículo 12.25 del Libro Décimo Segundo es de **82.05%**, obteniendo una calificación de **2.46** en esta etapa. Es decir, la convocatoria cumplió parcialmente lo establecido en la Ley.

Recomendaciones

Es importante señalar, que al igual que en etapas que precedieron a la convocatoria de la licitación **No. 44937003-001-09**, la instancia convocante omitió información, generando el incumplimiento de los puntos establecidos en el artículo 12.25 del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México. Esto pudo haber generado confusiones entre las personas interesadas de participar en el proceso, en la convocatoria no se presentó la siguiente información:

- Señalar los municipios por donde circula esta línea de transporte público;
- No se especificó sí el origen de los recursos del proyecto eran de carácter Federal, Estatal o fue un financiamiento conjunto;
- No se estableció los tiempos para el inicio de los trabajos, así como para la entrega de los mismos;
- No se indicaron los porcentajes que las personas interesadas debían entregar durante su participación en la licitación.

Derivado de este análisis, es posible manifestar que para futuros procesos de licitación en el Estado de México, las instancias que los lleven cabo deben cuidar en todo momento la forma en como integran la información de relativa a la etapa en cuestión; en el caso de omisión de la misma puede generar diversos problemas, por ejemplo generar

confusiones entre los posibles licitantes, confusiones que se pueden convertir en inconformidades; además de que no hay un cumplimiento integral a lo establecido en los marcos normativos, esto provoca que quede en entre dicho la integridad del proceso, además de que la sociedad pierda la credibilidad del trabajo hecho por las instituciones públicas que los representan.

Buenas prácticas llevadas a cabo durante la etapa.

A la par de las áreas de oportunidad detectadas durante la etapa de la convocatoria, fue posible identificar una serie de medidas llevadas a cabo por la instancia convocante en materia de transparencia, las cuales se enlistan a continuación:

- En un apartado de la convocatoria, se informó sobre la necesidad de crear un proyecto de transporte público en la entidad, esto fundamentado en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011;
- Se señaló que la duración de la concesión para la construcción y operación de este medio de transporte fuera de 25 años;
- Se señalaron características generales del proyecto esto desde: infraestructura, kilómetros que lo integran y la demanda aproximada diaria de los usuarios;
- La instancia convocante informó desde el inicio del proceso los lugares y las fechas de los distintos eventos que integraron al proceso;
- Se estableció que los licitantes debieron acreditar un capital contable mínimo de 150 millones de pesos;
- Se informó, que ninguna de las condiciones establecidas en la convocatoria podía ser negociada.

D. Presentación y Apertura de ofertas.

Para el análisis de esta etapa, es importante señalar que el único documento oficial con el que se contó fue el informe final público emitido por el Testigo Social, Gonzalo Toribio Martínez Corbalá. En este sentido, es importante señalar que la información obtenida de la solicitud de acceso a la información con folio 00024/STMEM/IP/2014, fue la siguiente:

- Bases de la licitación;
- Glosario de términos relativos al proceso de licitación
- Convocatoria;

- Anexo dos Acreditación de la Capacidad técnica anexo a la convocatoria;
- Acta de la primera y única junta de aclaraciones;
- Acta de fallo (véase anexo 5).

De esta solicitud de acceso a la información no se obtuvo el acta producida del evento de presentación y apertura de propuestas.

Conforme a lo establecido en los artículos 16.55 y 50 del Libro y del Reglamento del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México, establece que el proceso de presentación y apertura de propuestas “podrá llevarse a cabo cuando asistan por lo menos dos servidores públicos del convocante” para ello, el artículo 51 del reglamento señala que en la etapa pueden participar:

- El servidor público designado por el convocante para presidir los actos del proceso de licitación;
- El titular o el representante de la unidad ejecutora de la obra pública o servicio;
- Otros servidores públicos relacionados con el proceso de licitación;
- Un representante de la Contraloría;
- Los licitantes o sus representantes legales;
- Otros observadores públicos (incluido el Testigo Social).

El artículo 52 del reglamento señala, que la etapa de presentación y apertura de ofertas, da inicio con el registro en listas de los servidores públicos, licitantes y demás personas asistentes al evento. Con el registro de todos los asistentes al evento, el servidor público asignado para preceder el evento nombra en voz alta a cada una de las empresas o consorcios participantes, en ese momento sus representantes entregan los sobres que contienen: la propuesta técnica, la propuesta económica y otro sobre con la información adicional solicitada.

Una vez que todos los licitantes hayan entregado sus sobres, el servidor público representante de la convocante, procede a su apertura, es importante señalar que esta etapa no es una revisión detalla o cualitativa de la información presentada. El artículo 52 del Reglamento, establece que por lo menos el servidor público debe leer en voz alta el

monto total de la propuesta económica de cada uno de los licitantes esto con el fin de informar a los presentes, los montos ofrecidos en cada una de las propuestas.

En el caso de incumplimiento respecto a la información presentada en alguna(s) oferta(s) el Reglamento, faculta a la instancia convocante para rechazar o cancelarla(s). Cuando se llegue a presentar estos casos, el servidor público representante la instancia convocante debe señalar y explicar la inconsistencia cometida, una vez concluida esta etapa se levanta el acta con la información producida del proceso con la siguiente información:

- Fecha y lugar del evento realizado;
- Nombre de los servidores públicos presentes en el evento;
- Señalar las ofertas que fueron rechazadas y las causas que lo provocaron;
- Lista de las ofertas que pasaron al proceso de evaluación cualitativa;
- Indicar la fecha y el lugar en donde se dará a conocer la emisión del fallo.

Dicho documento, deberá ser firmado y rubricado por las personas presentes en el evento. Como se comentó al inicio de este apartado, no se cuenta con el acta de presentación y apertura de propuestas de licitación, el proceso comparativo se realizó con base al informe final emitido por el Ingeniero, Gonzalo Toribio Martínez Corbalá, Testigo Social designado para participar en el proceso.

En la convocatoria se estableció que la presentación y apertura de propuestas de la licitación **No. 44937003-001-09**, se realizó el día 23 de octubre del 2009 en la dirección de la convocante Av. San Mateo número 3, piso 5, Colonia El Parque, Naucalpan de Juárez, C.P. 55390, Estado de México, la reunión fue precedida por el C.P. Pablo Suarez Coello, el cual desempeñaba funciones de Director General de Infraestructura para el Transporte Público de Alta Capacidad, asimismo en el evento estuvieron presentes el corredor público 55 del Estado de México Leonardo Sánchez Beristaín, y el representante del Testigo Social; con base en la información presentada en el testimonio público, el representante de la convocante, inició con el pase de asistencia.

Antes de dar inicio a la recepción y apertura de las propuestas, el servidor público representante de la convocante entregó al corredor público No. 55 en el Estado de México Leonardo Sánchez Beristaín, el sobre que contenía el porcentaje máximo que el Gobierno del Estado de México estaba dispuesto a pagar por la obra pública licitada, es importante señalar que de acuerdo con el informe final emitido por el Testigo Social, “dicho sobre solo [podía ser] abierto en caso de que los porcentaje de las propuesta[s] que se reciban sean mayores a dicho porcentaje máximo, motivo por el cual la licitación será declarada desierta en apego al numeral II.P, Licitación Desierta” (véase anexo 12).

Posterior a la entrega del sobre que contenía el porcentaje máximo a pagar por el Gobierno del Estado de México por la obra licitada, se prosiguió a la recepción de las ofertas por parte de los licitantes, esto por orden de asistencia. Es importante resaltar que para este proceso, la instancia convocante acepto la participación de tres licitantes:

- I. Controladora de Empresas Prestadoras de Servicios Públicos S.A. de C.V
- II. Autobuses del Golfo Pacífico S.A. de C.V.
- III. Consorcio de empresas integradas por:
 - a. GAMI Ingeniería e Instalaciones S.A. de C.V.
 - b. EUGEDOM S.A de C.V.
 - c. DATA Concepto S.A de C.V.
 - d. TUOSA S.A. de C.V.

El primer licitante que entregó su oferta, fue el consorcio integrado por las empresas:

- a. GAMI Ingeniería e Instalaciones S.A. de C.V.
- b. EUGEDOM S.A de C.V.
- c. DATA Concepto S.A de C.V.
- d. TUOSA S.A. de C.V. (véase anexo12)

Acto seguido, las empresas Controladora de Empresas Prestadoras de Servicios Públicos S.A. de C.V y Autobuses del Golfo Pacífico S.A. de C.V. presentaron cartas de declinación para seguir participando en el proceso de licitación **No. 44937003-001-09**. Una vez concluido el proceso de presentación y apertura de propuestas, el servidor público de la instancia convocante, prosiguió a la apertura de los sobres del único participante esto

para realizar la verificación cuantitativa de la información presentada, dando a conocer el monto y porcentaje de la propuesta económica para el desarrollo del proyecto.

- **Monto de inversión propuesto: \$640,848,795.29;**
- **Porcentaje de ganancia para el consorcio por Ingresos Tarifarios: 30.81% (incluye el I.V.A.) (véase anexo 12).**

Es posible mencionar, en base en la información dada a conocer por la instancia convocante, no fue necesaria la apertura del sobre que contiene el porcentaje máximo que el Gobierno estaba dispuesto a pagar para el desarrollo de dicha obra, ya que la propuesta presentada no rebasó los montos propuestos por el Gobierno del Estado.

La presentación y apertura de propuestas concluyó, con la elaboración del acta del evento la cual fue firmada y rubricada en cada una de sus hojas por todos los asistentes al evento. Asimismo, como último punto tratado se informó a todos los asistentes que la fecha y lugar para dar a conocer el resultado final del proceso sería el día 6 de noviembre del año 2009 en las instalaciones de la instancia convocante.

Es importante señalar que en el informe final del Testigo Social, señala que el proceso “se llevó a cabo en los términos previstos en las bases de la licitación respectiva” (véase anexo 12). Con base en la información proporcionada, en este caso por el informe del Testigo Social, relativa al evento de Presentación y apertura de ofertas, se presenta una matriz, la cual señala el porcentaje de cumplimiento de requisitos estipulados en la ley y lo establecido en dicho informe, es importante señalar que esta matriz se basa en una escala que va de uno a tres en donde: tres, es que se cumplió totalmente con lo estipulado en la ley y el reglamento, dos se cumplió parcialmente y uno cuando no se cumplió con lo establecido en los marcos normativos relativos a este proceso.

Tabla 4. Indicadores de cumplimiento relacionado con la Presentación y apertura de propuestas de la Licitación 44937003-001-09. Estado de México, 2009.

REQUISITOS QUE DEBIÓ CUMPLIR LA ETAPA DE PRESENTACIÓN Y APERTURA DE OFERTAS	OBSERVACIONES	Nivel de cumplimiento
1. El evento debió estar precedido de por lo menos dos servidores públicos representantes de la instancia convocante.	El evento estuvo precedido por el Contador Público Pablo Suárez Coello, Director General de Infraestructura para el Transporte de Alta Capacidad, del Gobierno del Estado de México.	3
2. Se debió permitir la presencia de otros actores en el evento (servidores públicos, observadores independientes, Corredor Público, Testigo Social etc.)	En el evento estuvieron presentes, el corredor público número 55 en el Estado de México Lic. Leonardo Sánchez Beristaín y el Testigo Social, Ing., Gonzalo Toribio Martínez Corbalá	2
3. El evento inicia con el registro en lista de los asistentes al mismo.	El Informe Final emitido por el Testigo Social el evento de la presentación y apertura de las propuestas inicio con el registro de todas las personas asistentes al evento, incluidos servidores públicos, licitantes, observadores independientes, Corredor Público y Testigo Social.	3
4. En orden de lista, el representante de la instancia convocante recibe los sobres con las ofertas de los licitantes inscritos en el proceso.	Con forme a la lista, el servidor público representante de la convocante inicio con la recepción de las ofertas, por parte de las empresas: Controladora de Empresas Prestadoras de Servicios Públicos S.A. de C.V. y Autobuses del Golfo Pacifico S.A. de C.V. se recibió carta de declinación para seguir participando en el proceso. La única oferta económica presentada fue la del consorcio de empresas: GAMI Ingeniería e Instalaciones S.A. de C.V., EUGEDOM S.A de C.V., DATA Concepto S.A de C.V. y TUOSA S.A. de C.V.	3
5. El servidor público representante de la instancia convocante debe abrir los sobres con las ofertas económicas y dará lectura en voz alta el monto de inversión propuesto y el porcentaje de ingresos tarifarios.	En el informe del Testigo Social señala que el servidor público de la instancia convocante dio lectura a las cifras propuestas por el consorcio de empresas GAMI Ingeniería e Instalaciones S.A. de C.V., EUGEDOM S.A de C.V., DATA Concepto S.A de C.V. y TUOSA S.A. de C.V. las cifras fueron las siguientes: -Monto de inversión propuesto: \$640,848,795.29 -Porcentaje de ganancia para el consorcio por Ingresos Tarifarios: 30.81% (incluye el I.V.A.)	3
6. En el caso de desecharse o cancelar alguna de las propuestas presentadas se deberá establecer la(s) causa(s) de la misma.	El Informe final del Testigo Social relativo a este evento. Ninguna propuesta fue desecheda.	3
7. Elaborar el acta correspondiente al evento	El Informe Final emitido por el Testigo Social, se elaboró el acta respectiva al evento. Es importante señalar que dicho documento no fue proporcionado para su análisis por parte de la instancia convocante.	1
8. Informar el lugar y la fecha en donde se llevará a cabo el evento de notificación de fallo	Se informó que el evento para dar a conocer el fallo relativo al proceso de licitación fue el día 6 de noviembre del año 2009 en las instalaciones de la instancia convocante Av. San Mateo número 3, piso 5, Colonia El Parque, Naucalpan de Juárez, C.P. 55390, Estado de México.	3
Porcentaje de cumplimiento de acuerdo con lo establecido en los artículos 16.55 del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México y el artículo 50 del Reglamento del presente Libro.		87.50%

fuelle: Elaboración propia con base en información establecida en artículo 16.55 de Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México, relativo a la Obra Pública, artículo 50 del Reglamento e información establecida en el informe final emitido por el Testigo Social.

Como se puede observar en la tabla anterior el nivel de cumplimiento de los requisitos de la etapa de **Presentación y apertura de propuestas**, contrastado con lo establecido en los artículos 16.55 del Libro Décimo Segundo y el artículo 50 del Reglamento esta etapa tuvo un **87.50%**, de cumplimiento, obteniendo una calificación de **2.62** en esta etapa. Es decir, la etapa de presentación y apertura de propuestas cumplió parcialmente lo establecido en la Ley.

Recomendaciones

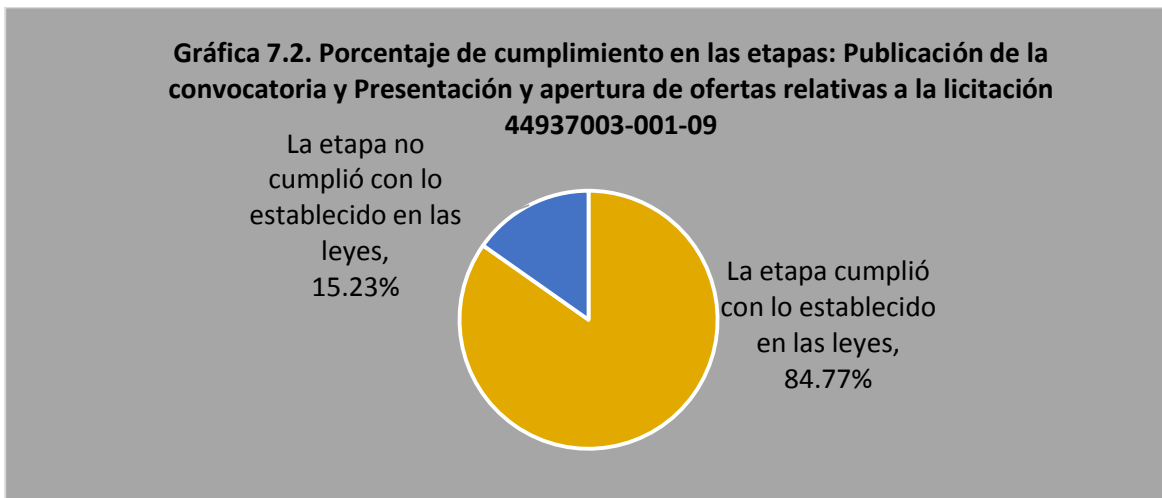
Con base en el análisis de la información presentada, es posible señalar que en la etapa de la presentación y apertura de propuestas, la instancia convocante cumplió de manera parcial los puntos establecidos en los artículos 16.55 del Libro Décimo Segundo y 50 de su Reglamento. Los puntos que se incumplieron fueron los siguientes: no se especificó el nombre y cargo de todas las personas asistentes al evento, sólo se señaló la presencia de los servidores públicos de la instancia convocante, licitantes (Sólo empresas, no se especificó el nombre los representantes de cada uno de los licitantes), la presencia del corredor público y el Testigo Social. En el informe, no se especificó la presencia por ejemplo observadores independientes u otros actores.

Un punto que más llamó la atención de este evento, fue cuando las empresas Controladora de Empresas Prestadoras de Servicios Públicos S.A. de C.V y Autobuses del Golfo Pacífico S.A. de C.V presentaron cartas mediante las cuales declinaron a seguir participando en el proceso de licitación. Esto generó que la oferta presentada por el consorcio de empresas GAMI Ingeniería e Instalaciones S.A. de C.V., EUGEDOM S.A de C.V., DATA Concepto S.A de C.V., TUOSA S.A. de C.V. fuera la única que pasara a la etapa de la evaluación cualitativa.

Buenas prácticas llevadas a cabo durante la etapa.

Con base en el análisis tanto cuantitativo como cualitativo, es posible señalar que en esta etapa no se presentaron buenas practicas; más bien la etapa se desarrolló con forme a los establecido en los artículos relativos a la etapa antes mencionada. Con base en el análisis, cualitativo y cuantitativo de las fases que componen la etapa dos del proceso de licitación

No. 44937003-001-09, se presenta la siguiente gráfica la cual tiene el objetivo dar a conocer de manera clara y sencilla el porcentaje total y la calificación obtenida en esta etapa.



Fuente: Elaboración propia en base en el análisis realizado de las etapas: Publicación de la convocatoria y Presentación y apertura de ofertas de la Licitación 44937003-001-09.

Como lo muestra la gráfica anterior, la segunda etapa de la licitación (publicación de la convocatoria y presentación y apertura de ofertas) de licitación **No. 44937003-001-09**, relativa a la construcción, procura y mantenimiento de la línea dos del Sistema TransMexiquense Bicentenario Mexibus, el porcentaje de cumplimiento fue del 84.77% respecto con la etapa anterior se dio un aumento de **9.77** la cual obtuvo un porcentaje del 75.00%.

Asimismo, es importante señalar que la etapa tuvo una calificación general del 2.54, esto representó un aumento de 0.29 puntos en comparación con la etapa uno del proceso el cual obtuvo una calificación de 2.25. Si bien, el cumplimiento obtenido en esta etapa fue alto, es importante señalar, que para futuros procesos de contratación relativos a la construcción de obra pública los representantes de la instancia convocante, deben asumir el compromiso, de no omitir información clave del proceso, por ejemplo: informar las condiciones por las cuales las empresas Controladora de Empresas Prestadoras de Servicios Públicos S.A. de C.V y Autobuses del Golfo Pacífico S.A. de C.V presentaron cartas mediante las cuales declinaron a seguir participando en el proceso de licitación.

Esto sin duda, pudo haber fortalecido la transparencia del proceso, y evitar así una serie de cuestionamientos, respecto a la imparcialidad del proceso, ya que sólo hubo una oferta que paso a la etapa final.

7.1.3. Etapa final, emisión de Fallo (Adjudicación del contrato al oferente que presentó la oferta más ventajosa)

La emisión del fallo, es la etapa de la licitación mediante la cual, informa quién de los licitantes se adjudico el contrato para el desarrollo del proyecto licitado, esta etapa estuvo precedida por la evaluación las ofertas aprobadas en la Presentación y apertura de ofertas. En este sentido, el artículo 12.27 del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México señala, que una “vez hecha la evaluación de las proposiciones, la convocante emitirá un dictamen que servirá de base para el fallo, en el que se hará constar la reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las proposiciones y las razones para admitirlas o desecharlas”.

En lo que respecta al Reglamento del Libro Décimo Segundo, el artículo 62 establece que para la emisión del fallo, el dictamen debe contener.

- I. La relación sucinta y cronológica de los actos del procedimiento;
- II. Los criterios utilizados para la evaluación de las propuestas;
- III. Las razones por las cuales se aceptaron o desecharon las propuestas presentadas por los licitantes;
- IV. El nombre de los licitantes cuyas propuestas fueron aceptadas por haber cumplido con los requerimientos exigidos;
- V. El nombre de los licitantes cuyas propuestas hayan sido desechadas como resultado del análisis de las mismas;
- VI. La relación de los licitantes cuyas propuestas se calificaron como solventes, ubicándoles de menor a mayor, de acuerdo con sus montos;
- VII. La fecha y lugar de elaboración, y
- VIII. El nombre, firma y cargo de los servidores públicos encargados de su elaboración y aprobación.

Es importante señalar, que al igual que las etapas anteriormente señaladas el fallo se lleva a cabo mediante junta pública, en la cual pueden estar presnetes las personas que

intervinieron en la etapa de presentación y apertura de propuestas, dicho evento comienza con la lectura del documento que contiene el resultado del dictamen. Una vez concluida la lectura del acta de fallo, los servidores públicos, representantes de la instancia convocante deberán levantar el acta correspondiente al evento. En este sentido el artículo 63 del Reglamento señala que este documento debe contener la siguiente información:

- I. Nombre de la convocante;
- II. Número de licitación;
- III. Nombre de la obra o servicio;
- IV. Nombre del participante ganador y el monto de su propuesta;
- V. La forma, lugar y plazo para la presentación de las garantías;
- VI. En su caso, el lugar y plazo para la entrega de anticipos;
- VII. El lugar y fecha estimada para la firma del contrato por el licitante ganador, y
- VIII. La fecha de inicio y el plazo de ejecución de los trabajos.

Es importante señalar que una vez concluido el evento, todos los presentes en el mismo deberán firmar y rubricar cada una de las hojas que integran el acta relativa a este proceso. En lo que respecta a la licitación **No. 44937003-001-09**, el evento relativo a la notificación del fallo fue el día 20 de enero del 2010, en las instalaciones de la convocante. En el acta relativa a este evento, la primera parte señala las características generales del proyecto y la infraestructura que lo compone, punto seguido enlista a las personas que asistieron al evento.

De los servidores públicos representantes de la convocante estuvieron presentes: el Contador Público Sergio Enríquez Escalona, el cual desempeñaba funciones de Contralor Interno de la Secretaría de Comunicaciones del Estado, el Contador Público Pablo Suárez Coello, Director de General de Infraestructura para el Transporte de Alta Capacidad del Estado de México. Asimismo, en el evento se contó con la presencia del representante del Testigo Social Ingeniero Gonzalo Toribio Martínez Corbalá y el Corredor Público No. 55 en el Estado de México, Licenciado, Leonardo Sánchez Beristaín (véase anexo 12)

En la presente acta, se señaló que el proceso de evaluación fue para la única oferta presentada, esta fue la del consorcio de empresas: GAMI Ingeniería e Instalaciones S.A. de C.V., EUGEDOM S.A de C.V., DATA Concepto S.A de C.V., TUOSA S.A. de C.V. En este sentido, el punto 5 del presente documento se señala que la oferta presentada fue evaluada por la convocante, obtenido el siguiente resultado:

1. La propuesta es solvente técnica y económicamente;
2. El porcentaje de los ingresos tarifarios ofertados en la propuesta es aceptable, porque no rebasa lo estimado por el Gobierno del Estado para la viabilidad de la operación del Corredor Lechería Coacalco-Plaza las Américas (véase anexo 11).

En el informe, no se especifica la(s) forma(s) mediante la(s) cual(es) el Gobierno del Estado a través de la instancia convocante realizó el pago al consorcio ganador de la licitación señalando que esta es información “reservada y confidencial”. En la parte final del evento el Contador Público Pablo Suárez Coello representante de la convocante leyó en voz alta el resultado final de la presente licitación el cual fue el siguiente “Se declara ganador de la licitación pública internacional con número **44937003-00-09** al consorcio formado por las empresas GAMI Ingeniería e Instalaciones S.A. de C.V. EUGEDOM S.A de C.V. DATA Concepto S.A de C.V. y TUOSA S.A. de C.V.” (véase anexo 11)

El evento concluyó con la redacción del acta del evento, la cual fue firmada y rubricada por cada uno de los asistentes. En base en la información presentada en el acta de fallo, se presenta una matriz, que se señala el porcentaje de cumplimiento de requisitos estipulados en la ley y lo señalado en la información proporcionada, es importante señalar que esta matriz se basa en una escala que va de uno a tres en donde: tres, se cumplió totalmente con lo estipulado en la ley y el reglamento, dos se cumplió parcialmente y uno cuando no se cumplió con lo establecido en los marcos normativos relativos a este proceso.

Tabla 7.5. Indicadores de cumplimiento relacionado con la Emisión de fallo de la Licitación 44937003-001-09. Estado de México, 2009.

REQUISITOS QUE DEBIÓ CUMPLIR LA ETAPA DE NOTIFICACIÓN DE FALLO	OBSERVACIONES	Nivel de cumplimiento
1. Descripción cronológica del proceso.	En el Acta de Fallo, no hay un apartado el cual presente una descripción cronológica del proceso de licitación.	1
2. Descripción de los criterios para la evaluación de las ofertas presentadas.	No hay una descripción detallada sobre la forma en la cual la instancia convocante evaluó las ofertas presentadas solo se menciona que "la propuesta presentada fue objeto de análisis por parte de la Convocante"	1
3. Justificar las razones para la aprobación y/o desechamiento de las ofertas presentadas.	No hay una plena justificación por la cual se aprobó la propuesta ganadora, sólo se establece que el "porcentaje de los ingresos tarifarios ofertados en la propuesta es aceptable por que no rebasa lo estimado por el Gobierno del Estado para la viabilidad de la operación del Corredor Lechería-Coacalco-Plaza las Américas". Asimismo, no se explicaron las causas por las cuales las empresas Controladora de Empresas Prestadoras de Servicios Públicos S.A. de C.V y Autobuses del Golfo Pacífico S.A. de C.V presentaron cartas de declinación para seguir participando en el proceso de licitación.	1
4. Señalar el nombre de las empresas de las cuales sus ofertas fueron aceptadas.	Se indicó que la propuesta que fue aceptada fue la hecha por el consorcio de empresas GAMI Ingeniería e Instalaciones S.A. de C.V., EUGEDOM S.A de C.V., DATA Concepto S.A de C.V., TUOSA S.A. de C.V.	3
5. Informar las ofertas que fueron desechadas.	No hay una descripción detallada sobre las causas por las cuales las empresas Controladora de Empresas Prestadoras de Servicios Públicos S.A. de C.V y Autobuses del Golfo Pacífico S.A. de C.V declinaron a seguir participando en el proceso.	1
6. Indicar el nombre del ganador y el monto y porcentajes de su propuesta.	Se informó que el ganador de la licitación pública internacional No. 44937003-001-09 fue el "consorcio formado por las empresas GAMI Ingeniería e Instalaciones S.A. de C.V. EUGEDOM S.A de C.V. DATA Concepto S.A de C.V. y TUOSA S.A. de C.V." No se informó el monto y porcentaje de la oferta presentada; ya que fue catalogada como "información confidencial".	2
7. Indicar lugar y fecha en la cual se iniciaron los trabajos de la presente licitación así como las fechas de inicio y plazo para la ejecución de los mismos	No hay una descripción detallada respecto al lugar y fecha para el inicio de los trabajos, así como de las fechas de inicio y plazo de ejecución de los mismos	1
Porcentaje de cumplimiento de acuerdo con lo establecido en los artículos 12.28 del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México y el artículo 62 del Reglamento del presente Libro.		47.62%

fuelle: elaboración propia con base en información establecida en artículo 12.28 de Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México, relativo a la Obra Pública, artículo 60 del Reglamento e información establecida en el acta de fallo de la presente licitación.

Como se puede observar en la tabla anterior el nivel de cumplimiento de los requisitos de la **Emisión de fallo**, de la licitación **No. 44937003-001-09** cotejado con lo establecido en los artículos 12.28 del Libro Décimo Segundo y el artículo 62 del Reglamento esta etapa tuvo un cumplimiento de **47.62%**, obteniendo una calificación de

1.42. Es decir, la etapa de **emisión de fallo** no cumplió con los requerimientos establecidos en la Ley y su Reglamento.

Recomendaciones.

Con base en el análisis de la información presentada, es posible señalar que en la etapa de emisión de fallo, la instancia convocante no cumplió con los requerimientos establecidos en los artículos 12.28 del Libro Décimo Segundo y 62 de su Reglamento. Entre los puntos a destacar son:

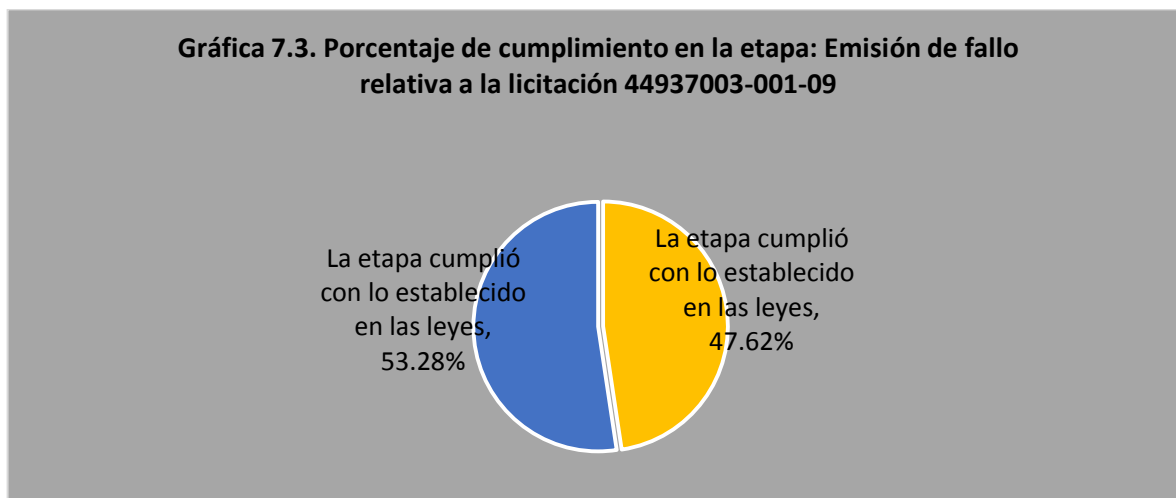
- No hay un apartado que explique de manera cronológica la forma en cómo se desarrollo todo el proceso de contratación;
- No existe el apartado que explique las causas por las cuales las empresas Controladora de Empresas Prestadoras de Servicios Públicos S.A. de C.V y Autobuses del Golfo Pacífico S.A. de C.V presentaron cartas de declinación para seguir participando en la licitación;
- La instancia convocante, no informó sobre el costo total y el porcentaje por concepto de recaudación que tendría la empresa que se adjudicó el contrato de la presente licitación;
- Al igual que en etapas anteriores a la emisión del fallo, la instancia convocante omitió señalar las fechas y lugares para los inicios de los trabajos relativos al proyecto licitado.

Un punto que más llamó la atención de este evento, es cuando la instancia convocante no informó de forma clara, los criterios seleccionados para evaluar la única propuesta aceptada. Además, de que no se expuso las causas por las que la oferta de las empresas GAMI Ingeniería e Instalaciones S.A. de C.V. EUGEDOM S.A de C.V. DATA Concepto S.A de C.V. y TUOSA S.A. de C.V. fue seleccionada para el desarrollo de dicho proyecto.

Buenas prácticas llevadas a cabo durante la etapa.

Con base en el análisis tanto cuantitativo como cualitativo, es posible señalar que en esta etapa no se presentaron buenas prácticas. Más bien se observa un alto incumplimiento con lo establecido en el Libro Décimo Segundo y su Reglamento. Con base en la

información obtenida de la Emisión de fallo del proceso de licitación **No. 44937003-001-09**, se presenta la siguiente gráfica la cual tiene el objetivo dar a conocer de manera clara y sencilla el porcentaje total y la calificación obtenida de esta etapa.



Fuente: Elaboración propia en base en el análisis realizado de la etapa: Emisión de fallo de la Licitación 44937003-001-09.

Como lo muestra la gráfica anterior, la tercera etapa relativa a la Emisión de fallo de la licitación **No. 44937003-001-09**, relativa a la construcción, procura y mantenimiento de la línea dos del Sistema TransMexiquense Bicentenario Mexibus, el porcentaje de cumplimiento fue del **47.62%** es decir esta etapa tuvo una disminución de **37.15** puntos porcentuales en comparación con la etapa uno del proceso la cual tuvo un porcentaje del **84.77%**.

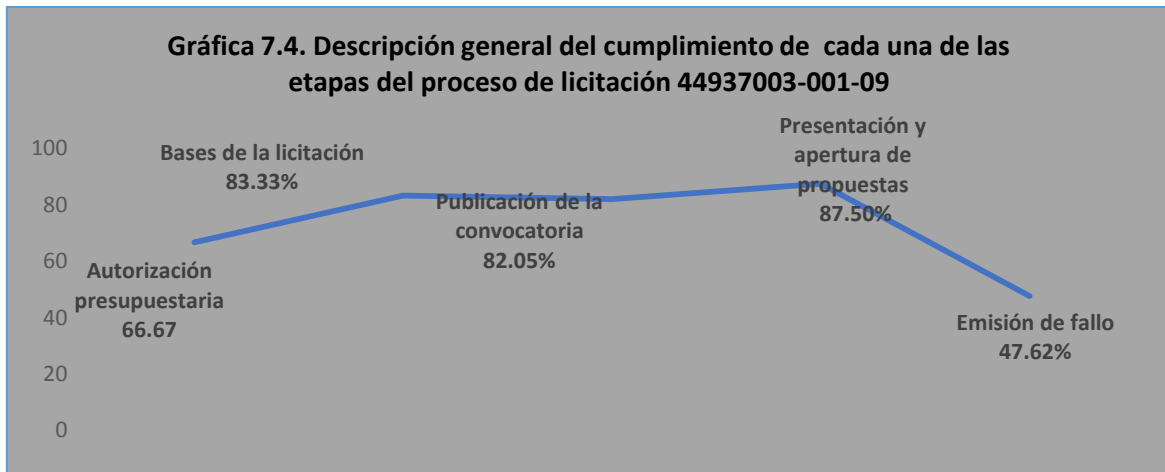
Es decir la emisión del fallo, fue la etapa en la cual se observó un mayor incumplimiento tanto de los puntos establecidos en el Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México y su Reglamento. Derivado de este análisis es posible inferir que este incumplimiento pudo provocar que quedara en entredicho la legalidad, transparencia e imparcialidad del proceso; ya que a lo largo del mismo, no se observó el pleno compromiso por parte de la instancia convocante de informar de manera integral cómo fue el desarrollo de este proceso de licitación.

CONCLUSIONES DEL APARTADO.

Es posible señalar que a lo largo de las diferentes etapas que integraron a la licitación **No. 44937003-001-09** se manejaron con un nivel alto de hermetismo, es decir no existió el pleno compromiso por la instancia convocante de dar a conocer de manera integral la forma en cómo se desarrolló la licitación. En este sentido los puntos que son importantes señalar, es que no se informó de manera clara el origen de los recursos para el desarrollo del proyecto, no se especificaron los criterios que se utilizaron para la evaluación de las propuestas presentadas, se puede inferir que estos factores pudieron ser punto de referencia para la presencia de actos de corrupción; ya que la elección del consorcio ganador pudo haber sido de manera unilateral por parte de un(os) servidor(es), esta hipótesis puede fortalecerse, al momento de que las empresas las empresas Controladora de Empresas Prestadoras de Servicios Públicos S.A. de C.V y Autobuses del Golfo Pacífico S.A. de C.V. declinaron a seguir participando en dicho proceso.

Asimismo, como se mencionó en la parte teórica de la investigación, diversos investigadores señalan que la evaluación de ofertas, es la etapa en donde suelen presentarse más actos de cohecho. Teoría que puede ser confirmada con lo acontecido en la licitación **No. 44937003-001-09**; ya que en el acta de fallo y el informe emitido por el Testigo Social no se explica de forma en cómo se llevó este proceso, incumpliendo con lo establecido en el Libro Decimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México y su Reglamento.

Con base en un análisis cualitativo y cuantitativo de todo el proceso de licitación, se presente la siguiente gráfica la cual tiene el objetivo de mostrar cómo se dio el desarrollo de todo el proceso de licitación.



Fuente: Elaboración propia en base en el análisis realizado de las etapas: Autorización presupuestaria, Bases de la licitación Publicación de la convocatoria y Presentación y apertura de ofertas y Emisión de fallo de la Licitación 44937003-001-09.

Como se puede observar, a lo largo del proceso de licitación, la instancia convocante (Sistema de Transporte Masivo y Teleférico del Estado de México), no cumplió plenamente con los puntos establecidos en el Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México y su Reglamento. Las etapas en donde se observa un mayor incumplimiento son: **Autorización Presupuestaria** y en la **Emisión de Fallo**, en estas dos etapas la constante fue la omisión de información, relativa a la explicación del origen de los recursos para el desarrollo de dicho de este proyecto; no se indicaron fechas para los inicios de los trabajos, entregas parciales y entrega final de la obra pública

Es importante señalar, que esta obra tuvo un retraso de más de tres años para su entrega, esto desde la emisión del fallo el cual se dio en 2010 y la obra fue entregada en 2015. En este sentido es importante señalar que entró primero en funcionamiento la línea tres de este medio de transporte la cual cubre la ruta “Pantitlán-Chimalhuacán”, este problema sin duda fue generado por la falta de transparencia sobre los tiempos para la construcción de este medio de transporte.

Otro de los puntos que también llama la atención, se dio en la presentación y apertura de propuestas; ya que fue la etapa en donde se dio un mayor cumplimiento a lo establecido en los marcos normativos. Es importante señalar que este porcentaje se alcanzó derivado del análisis del informe final emitido por el Testigo Social; más no por

información proporcionada en este caso por la instancia convocante, derivada de la solicitud de información presentada.

Unas de las conclusiones generales a las que se llega de este apartado, es que en las contrataciones públicas, llevadas en el Estado de México, se debe dar una mayor importancia a las opiniones comentarios, propuestas y en su caso posibles denuncias que llegue a realizar el Testigo Social, esto sin duda generaría: un mejor uso de los recursos públicos, se desarrollarían proyectos de obras y políticas públicas sólidas que permitan solucionar las demandas sociales en menor tiempo y uno de los puntos más importantes las instancias de gobierno ganarían un mayor nivel de legitimidad de los trabajos realizados, esto sumado a recobrar la confianza de las sociedad en las instituciones públicas que los representan.

CONCLUSIONES GENERALES.

Con base en el análisis hecho, se puede inferir que los procesos de contrataciones públicas, se han convertido en el principal catalizador que actualmente tienen los gobiernos para la construcción de obras públicas y la prestación de servicios. Los cuales en suma, ha ayudado a mejorar las condiciones sociales, económicas y de infraestructura de sus naciones.

Es importante señalar, que estos procesos cobran mayor importancia con el debilitamiento económico del "Estado de Bienestar", modelo que tuvo como rasgo característico el no establecimiento de relaciones contactuales entre el sector público y la iniciativa privada. Para diversos, investigadores, el principal factor del éxito de este modelo fue el aumento de los ingresos per cápita, por la extracción, y comercialización de hidrocarburos. Esto, provocó un crecimiento económico exponencial, permitiendo hacer del Estado un actor sólido económicamente, que tenía la capacidad de producir y consumir los bienes que este mismo generaba.

Sin embargo, el "Estado de Binestar" sufrió una serie de desajustes, generando que se presentará una reconfiguración del papel que tenía el Estado en el escenario económico. Este proceso generó, un "adelgazamiento" de la figura del Estado, es decir se

produjo un desprendimiento de un número importante de empresas estatales. Es en este punto, donde toma un realce los procesos de contrataciones públicas; ya que, al momento de que el gobierno perdiera liquidez económica se tuvo que recurrir a agentes externos para la consolidación de proyectos, siendo el sector económico privado el actor principal para el desarrollo de estos trabajos

Derivado del aumento de la complejidad de las contrataciones públicas, a nivel global, se pudo observar una serie de trabajos enfocados en homologar la estructura de estos procesos con principios básicos que las naciones debían fomentar, el objetivo era permitir la participación en un proceso de contratación nacional a oferentes extranjeros. Este fue un tema tratado en la Ronda de Tokio de 1973 en donde se firmó el primer acuerdo internacional en la materia a este se le denominó *Acuerdo sobre Compras del Sector Público*, siendo el principal punto de acuerdo, el reconocimiento en las legislaciones de los países firmantes, el principio de no discriminación de un oferente extranjero en un proceso de compra pública nacional.

En lo que respecta a México, el tema de las contrataciones públicas a nivel internacional, este ha sido un punto tratado y reconocido en los acuerdos comerciales que el país ha suscrito con otras naciones, siendo los más importantes el acuerdo comercial entre México y la Unión Europea, El acuerdo de libre comercio entre México y Japón, el Tratado de Libre Comercio para América del Norte TLCAN. En estos acuerdos, existen apartados especiales en los cuales se establecen principios básicos mediante los cuales se deben desarrollar los procesos de compras públicas en donde intervengan licitantes extranjeros.

A nivel nacional, se han observado una serie de adecuaciones en los marcos normativos para regular de mejor forma estos proceso, siendo la más importante la reforma, del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1982, mediante la cual se estableció que la principal herramienta para llevar a cabo el desarrollo de proyectos de obras públicas, la contratación de servicios y/o la adquisición o arrendamiento de bienes, debía ser mediante licitación pública en donde las personas

interesadas presentaran sus ofertas en sobre cerrados que posteriormente eran abiertos en junta pública.

Con base en esta reforma, las instancias de la Administración Pública tuvieron más atribuciones para elegir la mejor propuesta respecto a precio, calidad y eficiencia por el bien o servicio que se estaba licitando. Asimismo, uno de los factores que han generado el éxito de estos procesos ha sido la creación de leyes especializadas tanto en materia de adquisiciones, como obra pública a nivel federal actualmente se cuenta, con la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)* y la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionado con las Mismas (LOPSRM)*.

A esto se suma la creación de instancias especializadas en regular, dar seguimiento integral a estos procesos. Actualmente, al interior de la Secretaría de la Función Pública, se cuenta con la Unidad de Normatividad de Contrataciones públicas, UNCP instancia encargada de regular y normar los procesos de contrataciones públicas a nivel federal. Sumado al establecimiento de instancias especializadas en estos procesos se han creado herramientas tecnológicas para fortalecer aún más estos procesos, tal es el caso del sistema electrónico de compras gubernamentales denominado CompraNet, plataforma que ha permitido poder realizar contrataciones públicas de manera electrónica, además de que es un espacio en el cual se encuentran un archivo histórico de los procesos de contrataciones públicas federales, permitiendo con ello una mayor transparencia y apego a la legalidad.

Sin duda, estos procesos se han fortalecido al momento que en las compras públicas se ha dado una apertura a la participación activa de la sociedad civil organizada, esto bajo la figura del Testigo Social. El cual, es un representante ciudadano que tiene la función de verificar que los procesos de contrataciones públicas a nivel federal se desarrollen con transparencia, legalidad e imparcialidad.

En el caso del Estado de México, se observó que los procesos de contrataciones públicas, tienen una estructura similar de los procesos federales, esto es que se reconoce a la licitación pública como el principal instrumento para el desarrollo de proyectos de

obra pública y/o la prestación de servicios. En el caso de obras públicas es el Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México.

A esto se suma al reconocimiento de herramientas electrónicas para dar una mayor difusión de estos procesos, tal es el caso del Sistema Electrónico COMPRAMEX, mediante el cual se pueden llevar a cabo procesos de contrataciones públicas de manera electrónica. Además, en los procesos locales también existe el reconocimiento al Testigo Social, Como un mecanismo de participación ciudadana, enfocado en detectar y reducir los efectos de las acciones de corrupción en contrataciones públicas.

A nivel normativo, se observa un amplia estructura tanto de normas e instituciones enfocadas en hacer que las contrataciones públicas tanto a nivel federal como estatal, se desarrollen con transparencia, legalidad e imparcialidad, además de que se ha dado una apertura a la sociedad civil a que incida en estos procesos de manera activa, y no sólo sea un receptor pasivo de una obra pública y/o un servicio. Esto sin duda ha permitido recobrar hasta cierto punto la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en las instituciones que los representan, pero es posible hacer que estos procesos se fortalezcan más en ciertos puntos, por ejemplo en la etapa de evaluación de las propuestas presentadas en una licitación, esto sumado a un marco de sanciones que sean más equiparables con las sanciones cometidas.

La razón principal de elegir a la línea dos del Sistema TransMexiquense Bicentenario, BRT, el cual es un modelo de transporte público basado en autobuses que circulan en carriles confinados, fue derivado de inconformidades presentadas empresarios del ramo del transporte público que prestan el servicio en los municipios por donde circula esta ruta. Los cuales, señalaron una serie de inconsistencias en el proceso, siendo la principal que la concesión fue entregada a una empresa que no figuró en los registros como participante.

Además, los empresarios de concesionados señalaron que no se les permitió su participación en el proceso; aún cuando cumplían todos los requisitos establecidos en la convocatoria y las bases del proceso de licitación, es por ello, que uno de los objetivos de esta investigación fue revisar de manera integral el proceso esto a partir de la

presentación del proyecto, hasta el fallo final mediante el cual se informó al licitante ganador del proceso de licitación.

A nivel general, se puede establecer que con base en el análisis cuantitativo y cualitativo de las etapas que integraron al proceso, la instancia convocante incumplió, en cierto grado con transparentar la información producía en cada una de las etapas; en este sentido la información que no fue dada a conocer fue la siguiente:

1. En todas las etapas del proceso no se informó el monto total de los recursos destinados al desarrollo del proyecto, sólo en el informe final emitido por el Testigo Social, se estableció que el monto total del proyecto fue de **\$640,848,795.29**.
2. No se explicó el origen de los recursos, si fueron de tipo Federal, Estatal y/o Municipal o fue una inversión en conjunto.
3. Desde los documentos de las bases, anexos, convocatoria, acta de junta de aclaraciones, hasta el acta del fallo final mediante la cual se informó al licitante ganador, no se informó las fechas para el inicio de los trabajos y la fecha final para la entrega de los mismos.
4. Al ser una licitación de carácter pública internacional, no se informó el porcentaje de bienes de tipo nacional que debía tener la obra pública licitada.
5. En el proceso sólo participaron tres empresas; de estas, en la etapa de presentación y apertura de propuestas dos presentaron sus cartas de declinación, en este punto la instancia convocante no informó las causas por las cuales dichas empresas no siguieron participando en el proceso.
6. La instancia convocante, no señaló las causas por las cuales no se permitió o no participaron las empresas concesionadas prestadoras del servicio en estas zonas.
7. No se explicó, las causas por las cuales fue seleccionado el proyecto del consorcio de empresas: GAMI Ingeniería e Instalaciones S.A. de C.V., EUGEDOM S.A de C.V., DATA Concepto S.A de C.V., TUOSA S.A. de C.V.

Sólo en el Acta de Fallo se establece, que la única propuesta presentada “fue objeto de análisis por parte de la Convocante”. No hay una plena justificación por la cual se aprobó dicho proyecto, sólo se establece que el "porcentaje de los ingresos tarifarios ofertados en la propuesta es aceptable por que no rebaso lo estimado por el Gobierno del Estado para la viabilidad de la operación del Corredor Lechería-Coacalco-Plaza las Américas”.

Una de los factores que produjo la falta de información fue que el proyecto de la línea 2 del Sistema TransMexiquense Bicentenario tuviera un desfase para su construcción y entrega de aproximadamente 3 años. Es decir, a partir de la emisión de fallo en el año pasaron 5 años para su entrega, en este sentido es importante señalar que entró primero en funciones la línea 3 del Mexibus que corre de las estaciones Chimalhuacán-Pantitlán, proyecto que fue licitado en el año 2012 posteriormente al proyecto de la línea 2.

Otro de los puntos que llamó la atención, es que este proyecto de transporte público no tiene una plena justificación para su construcción; en el estudio de factibilidad elaborado por la empresa Felipe Ochoa y Asociados S.C., no señala a profundidad las problemáticas del transporte público de los municipios por donde circula este red de transporte. Además, de que no hay una justificación detalla por la cual se optó por este modelo de transporte público, por encima de otros sistemas de transporte, por ejemplo un sistema basado en rieles.

Es importante señalar, que las opiniones anteriormente señaladas se confirman con los porcentajes y calificaciones obtenidas del análisis de cada una de las etapas que integraron al proceso. En este análisis, la constante fue que en ninguna de las etapas del proceso cumplieron al cien por ciento con los requerimientos establecidos tanto del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo y su Reglamento.

Es importante señalar que no es objetivo de esta investigación, señalar y resaltar los puntos negativos de los procesos de contrataciones públicas, en especial las llevadas a cabo por dependencias del Gobierno del Estado de México. El principal objetivo, es que con base en el análisis y sistematización de la información poder generar una serie de

opiniones y recomendaciones enfocadas en hacer que estos procesos se desarrollen con un alto nivel de transparencia, legalidad e imparcialidad.

Es por ello que se presentan una lista con las acciones que se consideran realizables y alcanzables, que el Gobierno del Estado a través de sus dependencias, apliquen ya sea de manera conjunta o independiente al momento de llevar a cabo una contratación pública.

- Dar un mayor peso, a las observaciones y comentarios realizados por el Testigo Social, al momento de establecer posibles sanciones.

Para ello, es necesario que este mecanismo de participación ciudadana cuente con un grado de autonomía. Evitando con ello, la presencia de presiones u hostigamientos por parte de servidores públicos u actores ajenos al proceso, evitando con ello entorpecer los trabajos realizados por este representante ciudadano.

- Establecer pactos de integridad entre el sector público y la iniciativa privada a nivel estatal. En las cuales se encuentren plenamente definidas las infracciones y las sanciones a las que pueden ser acreedores tanto funcionarios como licitantes cuando cometan acciones contrarias a la ley.

Es importante, señalar que el éxito de estos pactos de integridad se da cuando las sanciones son equiparables con las acciones cometidas. Por ejemplo, en el caso de detectarse la presencia de actos de corrupción, la sanción sea de tipo penal y no solamente sean sanciones de tipo económica o la inhabilitación para ocupar un cargo público, o la prohibición participar en un proceso de licitación por un tiempo determinado; ya que estas medidas en vez generar que los procesos se lleven a cabo con transparencia, legalidad e imparcialidad, se vuelven permisibles a la presencia de actos de corrupción

- En lo que respecta al sector público, establecer en los marcos normativos correspondiente la obligación que los servidores públicos deban realizar sus

declaraciones: fiscal, patrimonial y de conflicto de interés. Esto servirá para identificar casos en los cuales servidores públicos obtengan beneficios de manera ilegal, con ello aplicar las sanciones correspondientes.

- En todas las etapas de una licitación, pero de manera particular en la evaluación de propuestas, se considera viable que aparte de los funcionarios públicos de la instancia convocante participen otros actores, por ejemplo, Sector Académico (Universidades), Ciudadanos expertos en el tema que se está licitando, sumado del apoyo de organismos económicos internacionales.

Se considera que estos puntos pueden, reforzar los procesos de contrataciones públicas, con ello, como se comentó en los capítulos que integran el presente trabajo, las dependencias, en este caso las del Gobierno del Estado de México puedan lograr: maximizar recursos públicos, desarrollar proyectos de obras públicas o prestar servicios, que satisfagan de mejor forma las necesidades sociales y sobre todo se recobre la confianza de la sociedad civil en las instituciones que los representan.

BIBLIOGRAFÍA.

- Almeida, Adriana (2011). *10 Estrategias de Movilidad para un Estado de México competitivo, seguro y sustentable: Hacia una red integrada de transporte en la Zona Metropolitana del Valle de México*. Centro de Transporte Sustentable de México, Cts. EMBARQ México.
- Araya, Juan (2006). Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados, Chile, División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Banco Interamericano de Desarrollo BID, (1995) *Políticas básicas y procedimientos de adquisiciones del BID*.
- Balcázar, Patricia, González, Norma, Gurrola, Gloria, Moysén, Alejandra. (2010). *Investigación Cualitativa*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, UAEM.
- Bartolini, Stefano, Cotta Mauricio, Morlino, Leonardo, Panebianco, Angelo, Pasquiano, Gianfranco, (1995) *Manual de ciencia política*, España. Alianza Editorial.
- Centro de Transporte Sustentable, CTS EMBARQ México (2009). *Metrobus: Una fórmula ganadora*, México, Centro de Transporte Sustentable de México, CTS EMBARQ México.
- Chaparro, Irma, (2002), *Evolución del impacto socioeconómico del transporte urbano en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo, Transmilenio*. Chile, División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Cifuentes, Manuel (1991). *El artículo 134 constitucional y las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios, obras públicas y enajenación de bienes del Estado*. México, Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.
- Claro, Jorge y Passas, Niko (2013), *Documentos sobre los efectos de la agenda anticorrupción en la contratación pública*.
- Correa, Isabel (2002). *Manual de licitaciones públicas*, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- De la O Barroso, María y Castro Nelly (Sin año). *Estado de Bienestar y crisis económica: una revisión bibliográfica*, España, Universidad de Huelva, Facultad de C.C. Empresariales.
- De Santos, Martín. *La economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas en Chile, Brasil y Filipinas* en Rozerwurcel, Guillermo y Bezchinsky, Gabriel (2011).

La economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas en América Latina y el Caribe, Argentina, Universidad Nacional de San Martín UNSAM.

-Farrell, Arsenio (sin año) El sistema electrónico de contrataciones gubernamentales: CompraNet.

-González, Jorge (1994). *Estadísticas de sanciones impuestas en Código ético de conducta de los servidores públicos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

-Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. IMCO (2010), *Guía práctica de compras públicas, Recomendaciones para comprar bien a nivel estatal*.

-Jiménez, Raúl (1993) Consideraciones en torno al capítulo de compras gubernamentales del TLCAN y su eventual impacto en el derecho mexicano, México, Revista Serie I. Estudios de derecho económico- Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

-Lafuente, Carmen y Marín, Ainhoa (2008). *Metodologías de la investigación en las ciencias sociales: Fases, fuentes y selección de técnicas*, Colombia, Revista Escuela de Administración de Negocios.

-Lezama, José y Salazar Clara (2008) *Construir ciudad, un estudio multidimensional para la implementación de los corredores de transporte público en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, A.C., COLMEX.

-López, José (1995). *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*, México, Revista de la Administración Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas de Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

-Lucero Espinoza Manuel. (2004), *La Licitación pública*. México, Porrúa.

-Lupano, Jorge y Sánchez, Ricardo (2009). *Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte*, Chile, División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

-Martínez, Gonzalo (2010). *Informe final emitido por el Testigo Social, respecto al proceso de licitación pública internacional N°44937003-001-09*, México, Gaceta del Gobierno del Estado de México.

-Meade, Christian. (2010), *Licitación Pública y medios de defensa*, México, Porrúa.

-Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2013). *Transparencia, objetividad y competencia en las Contrataciones Públicas: Evaluación legal en el Gobierno Federal, en el Distrito Federal y en el estado de Puebla sobre el cumplimiento del Artículo*

9º de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, México, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2009), *La integridad en la contratación pública, Buenas prácticas de la A a la Z*

-Osterlof, Doris et al (2011). *Las regulaciones sobre compras públicas en los tratados de libre comercio de Centroamérica y las mi pymes*, Argentina, Red Latinoamericana de Política Comercial, LATM. FLACSO Argentina.

-Pardo, Carlos (2009). *Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades de América Latina*, Chile, División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

-Rozerwurcel, Guillermo y Bezchinsky, Gabriel (2012). *Compras públicas en América Latina y el Caribe diagnósticos y desafíos*, Argentina, Universidad Nacional de San Martín UNSAM.

-Rozerwurcel, Guillermo y López Mariana (2012). *Compras Públicas en América Latina y el Caribe, ¿Internacional o no internacional?, ¿Quién, cómo, Cuándo?*, Argentina, Cátedra OMC, FLACSO Argentina.

-Shafritz, Jay y Hyde, Albert (1999). *Clásicos de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

-Suárez, Carlos, (2002), *Metodología en el desarrollo de concursos de obra pública federal*, 2002, Limusa.

-Universidad Nacional Autónoma de México (2011) *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

-Zapatero, Pablo (2014). *La transformación del estado en un nicho de mercado: disciplinas globales de la contratación pública*, España, Red Electrónica de Revistas Internacionales.

MESOGRAFÍA

-Ley 850 (2003) *Decreto por el cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*, Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10570>

-Decreto 3620, (2004), *Decreto por el cual se crea la Comisión Sectorial de Contratación Pública*, Colombia. Recuperado de <http://www.ideam.gov.co/documents/24024/36843/decreto+3620.pdf/7ba4f024-d4de-4a77-8509-9d80ca41c118>

-Ley 1150, (2007), *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos*, Colombia. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_col_ley1150.pdf

-Decreto 4170, (2011), *Decreto por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente-*, Colombia. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44643>

-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1992) *Tratado de Libre Comercio para América del Norte*
http://idatd.cepal.org/Normativas/TLCAN/Espanol/Tratado_de_Libre_Comercio_de_America_del_Norte-TLCAN.pdf

-Diario Oficial de la Unión Europea, (2000) *Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México* (TELCUM). Recuperado de <http://www.bruselas.economia.gob.mx/swb/work/models/bruselas/Resource/1/WEB/marco/CE%20reg%201362%20disposiciones%20arancelarias.pdf>

-Secretaría de la Función Pública, (2009) *Antecedentes de la Secretaría de la Función Pública*. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopsf/mision/antecede.htm>

-Fernández, Emilio (2010) *Edomex otorga concesión para la L-2 del Mexibus*. Recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/696949.html>

-Fondo Metropolitano del Valle de México (2007). *Lista de proyectos financiados con el fondo 2007*. Recuperado de <http://fmvm.edomex.gob.mx/sites/fmvm.edomex.gob.mx/files/files/catologo%20de%20obras/CATALOGO%20DE%20OBRAS%202007.pdf>

-Salinas, Javier (2010) *Choferes se oponen a que ADO participe en el Mexibus*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2010/07/22/estados/033n1est>

LEGISLACIÓN FEDERAL.

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

-Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, LOPSRM

-Ley Sobre Adquisiciones Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, LSAAAAPF

-Ley de Obras Públicas (LOP)

-Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (LAOP).

LEGISLACIÓN LOCAL (Estado de México).

-Libro Décimo Segundo *de la Obra pública* del Código Administrativo del Estado de México.

-Reglamento del Libro Décimo Segundo *de la Obra pública* del Código Administrativo del Estado de México

-Libro Primero del Título Decimo del Código Administrativo del Estado de México.

DOCUMENTOS OFICIALES (Estado de México).

-Plan de Desarrollo Estado de México 2005-2011

-Programa Especial de Transporte Masivo del Estado de México, 2007.

-Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (2003) *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ecatepec.*

-Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (2006) *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tultitlán.*

-Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (2009) *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautitlán Izcalli.*

-Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (2006) *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Coacalco.*

-Gobierno del Estado de México (2011). *Elaboración del Análisis costo-beneficio social del proyecto "Corredor Metropolitano Cd. Azteca-Coacalco-Lechería"*, México, Felipe Ochoa y Asociados S.C.

-Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México, Dirección General de Infraestructura para el Transporte de Alta Capacidad (2009). *Bases de la licitación pública internacional, concurso N° 44937003-001-09*, México, Gobierno del Estado de México

-Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México, Dirección General de Infraestructura para el Transporte de Alta Capacidad (2009). *Convocatoria de la licitación pública internacional, concurso N° 44937003-001-09*, México, Gobierno del Estado de México.

-Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México, Dirección General de Infraestructura para el Transporte de Alta Capacidad (2010). *Acta de notificación de fallo de la licitación pública internacional, número 44937003-001-09*, México, Gobierno del Estado de México.