



CONTRATACIONES PÚBLICAS MUNICIPALES

Tres estudios de caso

CCIUDADANO. Construcción y articulación de lo público

COCOA Services, s.c. y el Proyecto sobre Organización,
Desarrollo, Educación e Investigación (PODER).

Enero, 2016

Contrataciones Públicas Municipales Tres estudios de caso



**Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social CIESAS**
Juárez 87, Col. Tlalpan, Del. Tlalpan C.P.
14000, México, D.F.
Tel.: (55) 54 87 36 00
<http://www.ciesas.edu.mx/>

Director General
Agustín Escobar Latapí



COCOA Services S.C.
Lomas de Chapultepec
México, D.F.
Citas: (55) 2163-5566
<http://cocoaservices.com.mx/>

Directora General y responsable del estudio
Claudia Mir

Investigación y textos
Alonso Veraza López



CCIUDADANO
Construcción y articulación de lo público
Tel.: (55) 54 87 71 00, ext. 1609 y 1617
www.cciudadano.org.mx

**Profesor Investigador, CCIUDADANO
Responsable Académico**
Ernesto Isunza Vera

Directora Ejecutiva, CCIUDADANO
Almudena Ocejo Rojo

**Coordinación de la publicación
CCIUDADANO**
Ivonne Patricia Ortuño Martínez



**Proyecto sobre Organización, Desarrollo,
Educación e Investigación (PODER)**
<http://projectpoder.org/es/>

Director Ejecutivo
Benjamin Cokelet

Responsable
Fernanda Hopenhaym

Investigación y textos
Andrea de la Barrera Montpellier

Esta guía se encuentra disponible en formato electrónico en la página: www.cciudadano.org.mx



ÍNDICE

Introducción	8
1. Monitoreo Ciudadano de Contrataciones Públicas	10
1.1 Contrataciones Públicas Abiertas	10
1.2 Indicadores de desempeño institucional democrático	12
1.3 Las contrataciones públicas en el ciclo presupuestal	14
1.4 Obligaciones de derechos humanos sobre el gasto gubernamental	18
1.5 Estándares internacionales y buenas prácticas de contratación pública	24
1.5.1 Transparencia	25
1.5.2 Plan de adquisiciones estratégicas	25
1.5.3 Contrataciones Públicas Sustentables (CPS)	27
1.6 Marco de referencia Contrataciones Públicas Abiertas	30
2. Marco Normativo de las Contrataciones Públicas Municipales	35
2.1 Antecedentes del marco normativo	35
2.2 Normatividad federal en materia de CPM	37
2.2.1 El proceso de adquisiciones a nivel federal	41
2.2.2 Etapas del proceso de adquisiciones	41
2.3 La normatividad de las adquisiciones a nivel estatal y local	43
2.3.1 Normatividad aplicable a las adquisiciones gubernamentales en el estado de Querétaro	46
2.3.2 Normatividad aplicable a las adquisiciones gubernamentales en el estado de Hidalgo	48
2.4 Sistemas y mecanismos de control	52
2.4.1 Inconformidades	52
2.4.2 Denuncia de irregularidades	52
2.4.3 Sanciones	52
2.4.4 Auditorías	53
2.4.5 Testigos sociales	53
3. Desarrollo y aplicación del diseño metodológico para estudiar procesos de Contrataciones Públicas Municipales en México	54
3.1 Selección de municipios	54
3.2 Selección e identificación de actores a entrevistar	55
3.3 Objetivos de las visitas	56
4. Mapeo de actores burocráticos relacionados con las Contrataciones Municipales	59
4.1 Tula de Allende, Hidalgo: actores burocráticos	59





4.2 Cuautepec de Hinojosa, Hidalgo: actores burocráticos	59
4.3 Corregidora, Querétaro: actores burocráticos	59
5. El entorno municipal mexicano y el proceso de la apertura de las Contrataciones Públicas Municipales	63
5.1 Desempeño institucional	64
5.2. Respuesta burocrática	66
5.3. Entorno propicio para la apertura de las contrataciones públicas en el ámbito municipal	69
5.3.1. Tula de Allende, Hidalgo	70
5.3.2. Cuautepec de Hinojosa, Hidalgo	71
5.3.3. Corregidora, Querétaro	72
6. Los procesos de CPM desde la perspectiva de quienes las realizan	74
6.1. Procedimiento de contrataciones gubernamentales	74
6.2. Comité de adquisiciones	78
6.3. Impugnaciones	80
6.4. Percepción del uso de las distintas modalidades de contratación pública	82
6.5. CompraNet	85
7. Contrataciones Públicas en los municipios de estudio	90
7.1. Tipos de CPM: fuentes de ingresos	90
7.1.1. Tula de Allende, Hidalgo	91
7.1.2. Cuautepec de Hinojosa, Hidalgo	92
7.1.3. Corregidora, Querétaro	95
7.2. Tipos de CPM: por bien o servicio contratado	103
7.2.1. Tula de Allende, Hidalgo	103
7.2.2. Cuautepec de Hinojosa, Hidalgo	104
7.2.3. Corregidora, Querétaro	107
7.3. Tipos de CPM: modalidad de compra.	110
7.3.1. Tula de Allende, Hidalgo	111
7.3.2. Cuautepec de Hinojosa, Hidalgo	111
7.3.3. Corregidora, Querétaro	112
8. Mapeo de proveedores de los municipios estudiados	113
8.1. Tula de Allende, Hidalgo	113
8.2. Cuautepec de Hinojosa, Hidalgo	114
8.3. Corregidora, Querétaro	116
9. Conclusiones	119
10. Bibliografía y fuentes	122





CUADROS

Cuadro 1.	Resumen del marco de referencia para el monitoreo ciudadano de las Contrataciones Públicas Municipales abiertas	32
Cuadro 2	Normatividad federal en materia de adquisiciones y obra pública	40
Cuadro 3	Concordancia entre la normatividad estatal con la norma federal en materia de adquisiciones y contratación de servicios	45
Cuadro 4	Normatividad aplicable en materia adquisiciones a los municipios del estado de Hidalgo	50
Cuadro 5.	Presupuesto de egresos 2013 del municipio de Tula de Allende clasificado por objeto del gasto	91
Cuadro 6	Presupuesto de egresos 2013 autorizado por el gobierno del estado de Hidalgo con base en los fondos aplicables al municipio de Cuatepec de Hinojosa	92
Cuadro 7.	Presupuesto de egresos 2013 del municipio de Cuatepec de Hinojosa clasificado por objeto del gasto	93
Cuadro 8.	Presupuesto ejercido en 2013 en Cuatepec por trimestre	93
Cuadro 9.	Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal Ramo 33	94
Cuadro 10.	Programa Habitat. Ramo 15	94
Cuadro 11.	Presupuesto de egresos 2013 por tipo de gasto del municipio de Corregidora	96
Cuadro 12.	Presupuesto de egresos 2013 del municipio de Corregidora clasificado por objeto del gasto	97
Cuadro 13.	Presupuesto de egresos 2013 del municipio de Corregidora, clasificado por fuente de financiamiento	97
Cuadro 14.	Presupuesto de egresos 2013 del municipio de Corregidora, clasificado por función del gasto:	97
Cuadro 15.	Presupuesto ejercido 2013 en el municipio de Corregidora por objeto del gasto	98
Cuadro 16.	Montos ejercidos en el municipio de Corregidora por procedimiento de adjudicación	99
Cuadro 17.	Contratos de obra pública formalizados en 2013 en el municipio de Corregidora, Querétaro, por procedimiento de adjudicación	100



Cuadro 18.	Monto de los recursos ejercidos en obra pública en municipio de Corregidora, por fuente de financiamiento	100
Cuadro 19.	Contratos de obra pública del municipio de Corregidora por fuente de financiamiento y mecanismo de adjudicación en 2013	101
Cuadro 20.	Ejercicio del presupuesto de inversión en el municipio de Corregidora por fuente de financiamiento y procedimiento de adjudicación (millones de pesos y porcentaje)	101

TABLAS

Tabla 1.	Principios clave sobre las Contrataciones Públicas Sustentables	28
Tabla 2.	Selección de municipios A	54
Tabla 3.	Selección de municipios B	55
Tabla 4.	Matriz de recolección de datos dirigida a actores clave	57
Tabla 5.	Desempeño institucional democrático: innovación legislativa en política de contrataciones públicas abiertas	65
Tabla 6.	Desempeño institucional: respuesta burocrática	67
Tabla 7.	Registro de contrataciones públicas realizadas por el municipio de Tula de Allende	103
Tabla 8.	Registro de contrataciones públicas realizadas por el municipio de Cuatepec de Hinojosa	104
Tabla 9.	Registro de contrataciones públicas realizadas por el municipio de Corregidora	108
Tabla 10.	Bienes y servicios en el municipio de Tula de Allende	111
Tabla 11.	Bienes y servicios en el municipio de Cuatepec de Hinojosa	111
Tabla 12.	Bienes y servicios en el municipio de Corregidora	112



Tabla 13.	Mapeo de proveedores en el municipio de Tula de Allende	113
Tabla 14.	Mapeo de proveedores en el municipio de Cuautepec de Hinojosa	114
Tabla 15.	Mapeo de proveedores en el municipio de Corregidora	115

ILUSTRACIONES

Ilustración 1.	Teoría de Cambio para las Contrataciones Abiertas	11
Ilustración 2.	Ciclo presupuestal	15
Ilustración 3.	Proceso de implementación presupuestal	16
Ilustración 4.	Proceso de ejecución presupuestal	17
Ilustración 5.	Proceso de adquisiciones	17
Ilustración 6.	Sistema de Monitoreo de Derechos Humanos.	20
Ilustración 7:	Sistema de Monitoreo de Derechos Humanos. Indicadores de Proceso	21
Ilustración 8:	Sistema de Monitoreo de Derechos Humanos. Indicadores Transversales	23
Ilustración 9.	Plan de adquisiciones estratégicas	26
Ilustración 10	Mapa de incidencia para las CPM	30
Ilustración 11.	Círculo virtuoso de las contrataciones públicas abiertas	31
Ilustración 12.	Etapas de una contratación pública	42
Ilustración 13.	Tula de Allende: mapeo de actores clave para las CPM	60
Ilustración 14.	Cuautepec de Hinojosa: mapeo de actores clave para las CPM	61
Ilustración 15.	Corregidora: mapeo de actores clave para las CPM	62



Introducción

El presente estudio es el resultado del proyecto “Diagnóstico sobre Contrataciones Públicas Municipales en México” coordinado por el Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CSS) del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Su objetivo es conocer y visibilizar cómo se regulan las contrataciones públicas en México y cómo en el nivel municipal se ejercen los recursos públicos vía la contratación de bienes y servicios, así como las implicaciones que esto tiene para el desarrollo de los municipios. Para la realización de esta investigación se seleccionaron tres municipios como casos de estudio: Tula de Allende y Cuauhtepéc de Hinojosa, en el estado de Hidalgo, y Corregidora, en Querétaro.

El documento está dividido en ocho apartados: el primero plantea un marco de referencia para el monitoreo ciudadano de las contrataciones gubernamentales y el proceso de cambio social y burocrático necesario para la apertura de estos mecanismos al escrutinio ciudadano; se abordan las nociones de desempeño institucional democrático, el proceso del presupuesto público enmarcado en la noción de la nueva gestión pública, los estándares internacionales y las obligaciones constitucionales en materia de derechos humanos respecto al gasto público, así como el marco referencial de las contrataciones públicas abiertas.

En el segundo apartado se analiza el marco normativo de las contrataciones públicas federales, estatales y de los tres municipios seleccionados; uno de los principales hallazgos del proyecto fue la necesidad de aclarar la normatividad que aplica a cada tipo de contrataciones, ya que no existe homogeneidad normativa en la materia en los tres niveles de gobierno; es esencial conocer el origen de los fondos con los que se van a realizar las contrataciones para identificar el tipo de normas que aplican a cada proceso.

En el tercer apartado se presenta la estrategia metodológica diseñada para esta investigación. Se presentan los criterios de selección de municipios –siguiendo el marco referencial de las contrataciones públicas abiertas– y los elementos que se indagaron para caracterizar y analizar el entorno propicio para la apertura de contrataciones públicas en los municipios estudiados. El diseño metodológico del estudio implicó recopilar información por medio de entrevistas y observación sociológica en las instancias burocráticas encargadas de realizar los procesos de contrataciones públicas municipales, adicionalmente se recopiló información oficial vía CompraNet.

El Mapa de Actores de Poder Burocrático Institucional es objeto del cuarto apartado que plantea las dificultades enfrentadas en el trabajo de campo para establecer comunicación con los funcionarios, así como las diferencias en la estructura y las atribuciones de los servidores públicos encargados del proceso de contrataciones.





En el quinto apartado se analizan de manera crítica los elementos que conforman el entorno municipal mexicano para determinar si es propicio o no para la apertura de los procesos de contrataciones públicas. Se abordan aspectos como el desempeño institucional, la respuesta burocrática y el contexto municipal.

La sexta sección del documento presenta extractos de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo a los funcionarios relacionados con los procesos de contrataciones públicas municipales. Resalta la disparidad en cuanto a conocimientos sobre contrataciones y la disponibilidad de los funcionarios; se les cuestionó sobre el procedimiento de contrataciones públicas municipales, la conformación de los comités de adquisiciones, los procedimientos de impugnación, sobre cómo se percibe el uso de las distintas modalidades de contratación pública y sobre el uso de CompraNet como sistema para facilitar los procesos de contratación.

La séptima sección reúne la información que fue posible recabar sobre los presupuestos de egresos y el presupuesto ejercido de los municipios seleccionados para determinar la fuente de ingresos de las contrataciones públicas. Asimismo, se incluyen en este apartado una lista de las contrataciones realizadas durante 2013 en los tres municipios seleccionados. Finalmente, el octavo apartado presenta un mapeo de proveedores municipales.

Esperamos que los resultados de este estudio contribuyan al entendimiento sobre los procesos de contrataciones públicas municipales y los retos que enfrentan las organizaciones, de cara al ejercicio de control ciudadano de lo público.



1. Monitoreo Ciudadano de Contrataciones Públicas

1.1 Contrataciones Públicas Abiertas

El monitoreo ciudadano es la principal herramienta de cambio del Movimiento de Contrataciones Públicas Abiertas. Este Movimiento se ha ido articulando recientemente en el ámbito transnacional con el objetivo de abrir a la participación ciudadana y al escrutinio público el gasto que los gobiernos realizan en la adquisición de bienes y en la contratación de servicios básicos. El reto de este movimiento— a nivel global— es que la información de las contrataciones públicas de bienes y servicios básicos permanece oculta o inaccesible a la ciudadanía (Open Contracting Partnership, OCP, 2014).

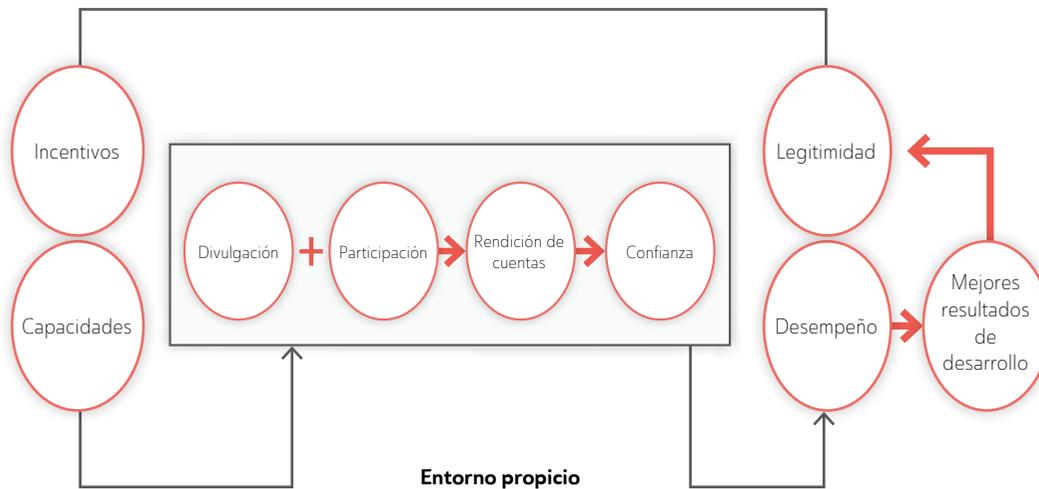
Durante el 2014, participantes del Movimiento de Contrataciones Públicas Abiertas elaboraron la guía “Contrataciones Abiertas. Una guía para Profesionales por Profesionales” (OCP, 2014) con el objetivo de difundir la lógica de cambio a partir de la cual realizan sus estrategias de incidencia. De esta forma buscan incentivar las acciones colectivas a nivel mundial para lograr la apertura de las contrataciones gubernamentales. La lógica de cambio que propone el Movimiento de Contrataciones Públicas Abiertas en la citada guía busca incidir principalmente en construir un entorno propicio para que los procesos de contrataciones gubernamentales sean abiertos a la ciudadanía. En este marco de referencia los contratos se consideran como el instrumento clave para rastrear y evaluar la apertura de los procesos de compra gubernamental.

La guía (OCP, 2014) es un instrumento clave e informativo dirigido a cualquier persona interesada en conocer en qué se gastan nuestro dinero los gobiernos. Parte de diversos supuestos que es importante explicitar para lograr entender los retos y las paradojas que enfrentarán quienes decidan emprender monitoreo ciudadano en contextos como el municipio mexicano. Para este documento de análisis, además es importante recuperar la lógica de la guía, como el marco de referencia en el que se ubica esta investigación.

El movimiento de contrataciones parte de las premisas de la relación ciudadanía-gobierno en sistemas políticos democráticos. La “Teoría de Cambio” de las Contrataciones de acuerdo al modelo presentado por Open Contracting Partnership (2014: 17): “se basa en la idea de que la divulgación y la participación en contrataciones públicas provocan un mejor desempeño contractual y mejores resultados de desarrollo”. Es decir, el monitoreo de las contrataciones gubernamentales municipales se realiza como un medio para incidir en la mejora de las políticas de desarrollo. A continuación se reproduce el gráfico que sintetiza la Teoría de Cambio para lograr que las contrataciones públicas sean abiertas (OCP, 2014: 17).



Ilustración 1. Teoría de Cambio para las Contrataciones Abiertas.



Fuente: Reproducción de la imagen presentada en la guía (OCP 2014:17).

En la ilustración 1 se muestra la Teoría de Cambio para las Contrataciones Públicas Abiertas (CPA). Las acciones de monitoreo ciudadano y control ciudadano bajo esta lógica estarían encaminadas a evaluar y configurar el entorno propicio para que las contrataciones gubernamentales se realicen de forma abierta al escrutinio ciudadano. Esto implica que el proceso de contratación gubernamental debería garantizar en cada uno de sus pasos dos factores básicos para la rendición de cuentas: la divulgación y la participación. La lógica que le sigue es que por medio de la divulgación y la participación ciudadana se generan condiciones para la rendición de cuentas, generando confianza. A su vez, la apertura de estos procesos mejoraría los resultados de desempeño gubernamental de los gobiernos municipales pues éste aumentaría su legitimidad y así se generarían incentivos y capacidades para el gobierno.

El modelo en el que se enmarca la Teoría de Cambio para las CPA tiene como presupuesto el modelo democrático y cierto nivel de institucionalidad de mecanismos de gestión y desempeño gubernamental, de transparencia y de rendición de cuentas. La guía –a pesar de presentar la experiencia de países en transición o consolidación democrática– explora de forma muy breve los riesgos particulares que enfrenta la ciudadanía en regímenes semi autoritarios, en democracias no liberales o en transición democrática prolongada, como es el caso de México. Puesto que la guía está dirigida a distintas audiencias nacionales tampoco hace énfasis en las dificultades particulares que se generan en sistemas políticos federales donde los marcos legislativos y jurídicos cambian en cada entidad federativa, o en la complejidad que implica el régimen municipal mexicano. Es importante enfatizar que, a diferencia de otras federaciones con organización política unitaria, el marco jurídico mexicano contempla 32 regímenes estatales y 2,445 regímenes municipales distintos, lo cual sin duda ha significado un



reto para la gobernabilidad, para la gobernanza y también para el control ciudadano. Finalmente, en el contexto mexicano actual, es importante considerar la situación de riesgo que implica el control territorial ejercido a nivel municipal por los diversos actores de poderes fácticos que disputan el monopolio del uso de la fuerza a los gobiernos federal, estatales y municipales, manifiesto en seguridad privada de empresas nacionales y transnacionales o grupos armados del crimen organizado, entre otros.

La complejidad que implica el gobierno municipal sin duda escapa a los objetivos de la guía de contrataciones públicas abiertas del OCP. A pesar de estas particularidades, la guía es un instrumento muy valioso para entender la lógica de la estrategia ciudadana dirigida a lograr la apertura de la información sobre Contrataciones Públicas Municipales (CPM). La lógica de cambio que propone está alineada con el objetivo general de mejorar las políticas de desarrollo. Dado que en este estudio se retoma la metodología sugerida por la guía, se hace énfasis especial en prestar atención al entorno en que se toman las decisiones sobre las contrataciones gubernamentales en el ámbito municipal.

1.2 Indicadores de desempeño institucional democrático

En los estudios de desempeño democrático y desde algunas prácticas ciudadanas de monitoreo, una de las propuestas que se han convertido en referente clave es el modelo de medición del desempeño institucional propuesto por Robert Putnam (1995). Se considera importante para la indagación contextual que se realiza sobre las contrataciones públicas tener en cuenta los supuestos de desempeño institucional democrático que supone (a) el monitoreo ciudadano, (b) el proceso de apertura y transparencia de las contrataciones públicas y (c) el desempeño e institucionalización de los gobiernos municipales.

A modo de contraste enunciamos los doce indicadores que propone Putnam (1995) para medir el desempeño institucional. Putnam enmarca el índice que construye a partir de estos indicadores en el entendido de que la efectividad institucional depende en primer lugar de qué tan bien se manejan los asuntos internos en los gobiernos locales (Putnam, 1995: 65). El índice de desempeño institucional, si bien fue construido como un paso inicial para medir el capital social, en este marco referencial se retoma para alimentar los indicadores que se sugieren para el análisis del entorno municipal en el que se realizan las contrataciones gubernamentales y para evaluar su grado de apertura o incluso su posibilidad de apertura. Se encuentra la posibilidad de articularlas con la lógica de las CPA pues comparten la noción de la gestión pública. Es decir que ambos enfoques –el del desempeño institucional democrático y el de las CPA– evalúan a los gobiernos en tanto prestadores de servicios públicos y solucionadores de problemas públicos. Los indicadores que forman el Índice de Desempeño Institucional se pueden clasificar en tres categorías y son los siguientes:



- Los procesos políticos y operaciones internas (Putnam, 1995: 67).
 - Uno. Estabilidad del gabinete.
 - Dos. Prontitud en aprobación presupuestal.
 - Tres. Servicios de información y estadística.
 - Los contenidos de las decisiones políticas (Putnam, 1995: 68).
 - Cuatro. Reforma legislativa en tres distintas áreas de política: desarrollo económico, planeación territorial y ambiental y servicios sociales.
 - Cinco. Innovación legislativa en 12 dominios examinados.
- Las habilidades de las regiones para implementar políticas a nivel local (Putnam, 1995: 68).
 - Seis. Guarderías infantiles (centros de desarrollo infantil).
 - Siete. Consultorios familiares.
 - Ocho. Instrumentos de política industrial.
 - Nueve. Capacidad de gasto en agricultura.
 - Diez. Unidades administrativas de salud local.
 - Once. Desarrollo urbano y de vivienda.
 - Doce. Capacidad de respuesta burocrática.

Se hace referencia al Índice de Desempeño Institucional para enmarcar las contrataciones gubernamentales en los procesos más amplios donde se llevan a cabo. Si bien el monitoreo ciudadano de CPA, determina que su objeto de estudio serán los procesos de adquisiciones de bienes y servicios que realizan los gobiernos, es importante considerar los aspectos institucionales, organizacionales y el sistema político en que se insertan estos procesos.

Para esta investigación basta enunciar estos indicadores que podrían ser incorporados en un diseño de control ciudadano que realice mediciones periódicas y logre dar cuenta de cambios en casos de intervenciones ciudadanas estratégicas. Interesa por ello abundar sobre los indicadores cinco y doce: innovación legislativa y capacidad de respuesta burocrática.

En el caso del indicador cinco sobre innovación legislativa es interesante retomar cómo se construyeron las calificaciones: a la región pionera se le dio una calificación de 100 y a la región que no adoptó las modificaciones legislativas se le dio una calificación de cero. Este modelo podía ser interesante en la construcción de índices para medir periódicamente la apertura municipal de sus procesos de contrataciones y adquisiciones en estudios longitudinales. En el caso del indicador doce, que buscaba registrar y comparar la capacidad de respuesta burocrática, la medición se realizó de forma experimental. Con clientes o ciudadanos simulados se buscó la respuesta a problemas ficticios de competencia de los gobiernos locales. Se evaluó la rapidez, comprensibilidad y claridad de las respuestas gubernamentales del primer contacto que se realizó por correo. En el caso de que el correo no fuera contestado, se realizaron llamadas telefónicas y en casos extremos se realizaron visitas (Putnam, 1995: 68-70). Los resultados que reportan



son, de un lado del espectro, las regiones menos eficientes en donde ninguna de las preguntas enviadas fueron contestadas por correo y requirieron semanas de llamadas y visitas; en el lado contrario se recibieron respuestas por correo en una semana y solo requirieron una llamada para precisar información (Putnam, 1995: 70-74).

La conexión que se pretende establecer entre el Índice de Desempeño Democrático (Putnam, 1995) con la metodología que propone el Movimiento de Contrataciones (ocp, 2014) es que la segunda también propone observar elementos de institucionalidad que puedan garantizar un entorno propicio para regular los procesos de contrataciones: políticas, leyes, reglamentos y acuerdos institucionales. Consideramos que el nivel de institucionalidad democrática de los municipios en México será un factor clave para el monitoreo ciudadano, pues de éste dependerá la posibilidad de realizar el monitoreo ciudadano y la contraloría social.

Este tipo de estudios, a través de los cuales se puede medir y caracterizar la institucionalización de los gobiernos municipales, son prácticas a considerar para ejercicios de control ciudadano de lo público, ya que permiten construir un entorno propicio para la apertura de las CPM. También, representan modelos metodológicos pertinentes si se buscara construir un sistema de monitoreo por medio de un estudio longitudinal y representativo estadísticamente, que permitiera evaluar periódicamente el avance y retroceso en la apertura de los procesos de CPM.

1.3 Las contrataciones públicas en el ciclo presupuestal

Las contrataciones gubernamentales forman parte del proceso de implementación del presupuesto. El proceso de implementación presupuestal se inserta en la etapa de ejecución del ciclo del presupuesto (Ramkumar, 2009:6) el cual contempla cuatro fases. La formulación del proyecto de presupuesto por parte del Ejecutivo sería la primera etapa del ciclo. En esta etapa los documentos clave son la propuesta del Ejecutivo y los informes de presupuesto. La segunda fase es la aprobación del presupuesto, en la cual la Legislatura revisa las enmiendas al presupuesto y lo sanciona como ley. En esta segunda fase el documento clave es la ley de presupuesto y los informes y reportes de las comisiones de presupuestos legislativas. La tercera fase es la ejecución del presupuesto, en la que el Ejecutivo recolecta los ingresos y gasta los recursos, de acuerdo con las asignaciones establecidas en la ley de presupuesto. Los documentos clave son los reportes anuales y trimestrales. La cuarta fase del ciclo presupuestal es la supervisión, cuando las cuentas son auditadas y los resultados de las auditorías revisados por la Legislatura, misma que requiere acciones por parte del Ejecutivo para corregir los resultados de las auditorías. En esta etapa los documentos clave para el monitoreo son los reportes de auditoría y los reportes de las comisiones legislativas de auditoría (Ramkumar, 2009:6).



Ilustración 2. Ciclo presupuestal.



Fuente: Guía del International Budget Project, Our Money Our Responsibility (Vivek Ramkumar, 2008, pág. 6).

Este ciclo es relevante para la apertura de las contrataciones públicas gubernamentales, pues el plan de contrataciones tendría que ser un elemento clave en las etapas de ejecución del presupuesto y de supervisión.

En el caso de las contrataciones gubernamentales en los municipios es importante resaltar que son tres ciclos presupuestales concurrentes los que establecen sus criterios: el presupuesto de egresos federal, el presupuesto de egresos estatal y el presupuesto de egresos municipal. Dependiendo del tipo de ingresos con los que se realizarán las contrataciones gubernamentales en los municipios corresponderá aplicar distintas regulaciones para los procedimientos, tanto de adquisiciones como de obra pública. También variarán los mecanismos y su eficacia para acceder a esa información, por lo que el entorno propicio y las posibilidades de que existan mecanismos de divulgación y participación provocarán variaciones, dependiendo de los elementos estructurales y de la coyuntura en cada municipio.

Por su parte, el proceso de implementación presupuestal se conforma por cuatro etapas. Resulta relevante enmarcar los procedimientos de contrataciones como parte del ciclo presupuestal para contextualizar las implicaciones que tienen sus etapas en la implementación del presupuesto y para resaltar que la auditoría social y las posibilidad de incidencia ciudadana sobre los procesos de adquisiciones municipales implican entender la política de desarrollo, la transición democrática prolongada y la institucionalización, como factores que configuran las lógicas socio-políticas de cada uno de los municipios. De acuerdo con International Budget Project (IBP) (Ramkumar, Vivek, 2009: 5) las cuatro etapas del proceso de implementación presupuestal son: (1) ejecución del presupuesto, (2) adquisiciones del sector público, (3) evaluación de resultados y (4) auditoría y supervisión legislativa.



Ilustración 3. Proceso de implementación presupuestal.



Fuente: Guía del International Budget Project, *Our Money Our Responsibility* (Vivek Ramkumar, 2008, p. 5).

Siguiendo la explicación del IBP (Ramkumar, 2009) la primera etapa –ejecución del presupuesto– es cuando la tesorería transfiere fondos a las dependencias públicas para el gasto anual. La segunda etapa corresponde al momento en que el sector público solicita ofertas de bienes y servicios, los evalúa y adjudica. La etapa de la evaluación de resultados se realiza al finalizar el año, comprando los gastos reales con los resultados planificados. Finalmente, la cuarta etapa se realiza con la supervisión legislativa de las auditorías presupuestales (Ramkumar, 2009: 5). Es importante señalar que la rendición de cuentas en sus tres niveles se da de acuerdo con los procedimientos establecidos en la política administrativa entre los contrapesos del Estado. Sin embargo, en estas fases es relevante que la contraloría ciudadana considere, además de la claridad en materia de gestión pública, que exista una coherencia básica con las obligaciones de derechos humanos de los estados sobre el gasto público. Es decir, además de que se garanticen mecanismos de divulgación y participación ciudadana, las obligaciones de derechos humanos consagradas en la Constitución y en tratados internacionales firmados por México deben ser consideradas por las autoridades gubernamentales y estar plasmadas en las políticas de desarrollo municipal, estatal y federal que establecen las prioridades de gasto público municipal.

Siguiendo la lógica del IBP, la ejecución del presupuesto además se puede dividir en cinco fases para su monitoreo: (1) los fondos son liberados por hacienda; (2) las agencias gubernamentales inician el gasto: pago de nómina, adquisiciones, contrataciones, etcétera; (3) los pagos se realizan por los bienes y servicios adquiridos; (4) las transacciones se registran en el sistema contable; (5) las declaraciones contables provisionales y anuales, así como los reportes anuales presupuestales son preparados por cada dependencia o agencia gubernamental.

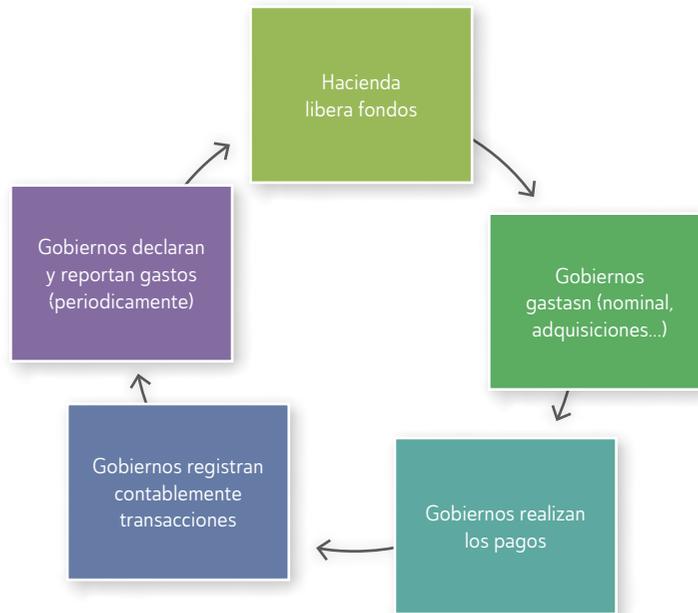
Para fines de monitoreo ciudadano, el IBP presenta a su vez una serie de cinco pasos que conformarían el Proceso de Adquisiciones (Ramkumar, 2009: 48): (1) pre-licitación, (2) licitación, (3) emisión de orden o pedido de compra, (4) inspección de bienes o servicios adquiridos, y (5) documentación de cuentas por pagar y realización de pagos a proveedores. (Ramkumar, 2009: 51).

Entender el proceso de adquisiciones como parte de los procesos de ejecución e implementación inscritos en los ciclos presupuestales concurrentes (municipal, estatal,



federal) permite contextualizar su monitoreo para establecer parámetros relacionados con la política de desarrollo, más allá de realizar una contraloría de la ejecución del marco normativo administrativo local localizado exclusivamente en verificar la legislación de adquisiciones y obra pública.

Ilustración 4. Proceso de ejecución presupuestal.



Fuente: Guía del International Budget Project, Our Money Our Responsibility (Vivek Ramkumar, 2008, pp. 15).

Ilustración 5. Proceso de adquisiciones.



Fuente: Guía del International Budget Project, Our Money Our Responsibility (Vivek Ramkumar, 20089, pp. 52).



1.4 Obligaciones de derechos humanos sobre el gasto gubernamental

A partir de la reforma constitucional de 2011 al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se incorporan como parte del marco normativo de la República los derechos humanos de acuerdo con las obligaciones jurídicas y los estándares que derivan del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). Sin embargo, las obligaciones en materia de derechos humanos derivaban jurídicamente del momento en que los diversos instrumentos internacionales fueran ratificados por cada país. Esta obligación se reforzó y se operacionalizó en la reforma de 2011 que establece el control convencional y constitucional al que están obligados todos los servidores públicos en el país. Es decir que la obligación de control y revisión de convenciones de derechos humanos y de la Constitución que recaía sólo sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de esta reforma recae sobre todos los operadores de justicia.

A pesar de las obligaciones jurídicas que derivan del DIDH –el respeto, la protección y la garantía– en los documentos oficiales presupuestales es notoria la ausencia de lineamientos para operar estos tres principios. Es decir, a pesar de que los gobiernos en sus distintos ámbitos y niveles deben erogar recursos priorizando el cumplimiento de los derechos humanos sin discriminación, estas metas se diluyen en los documentos analizados.

Uno de los principales riesgos de realizar contraloría social en el ámbito local sin referencia a las obligaciones del DIDH es que se haga un control de legalidad sin que éste realmente tenga un impacto en el proceso de democratización en el contexto mexicano, un riesgo característico del sistema político mexicano, debido a las lógicas burocráticas institucionalizadas que tienden a reproducir discursos de forma enunciativa inclinando o vaciando su significado (De la Barrera, 2014). Es decir que se incorporan políticas que enuncian y establecen procedimientos sin realmente realizar los cambios en las estructuras profundas de sentido que democratizarían sus lógicas. El lograr la verificación de un proceso no implica que se tenga acceso real a los derechos. Un ejemplo claro son las elecciones periódicas que no representan *per se* un cambio sustantivo en las lógicas democráticas ciudadanas. Por ello, es relevante agregar al estándar de monitoreo ciudadano la referencia de los estándares en materia de derechos humanos. Estos estándares son útiles para trascender la verificación del procedimiento pues brindan elementos de contraste para verificar el contenido del proceso de contrataciones públicas. Más allá, los sistemas contables son útiles para registrar y evaluar los procedimientos de gastos y la eficacia financiera: determinan las prioridades reales de los gobiernos. Por ello, utilizar el estándar del DIDH –en contextos de transición democrática prolongada y de institucionalización democrática inacabada como el de los municipios mexicanos (Sosa López, 2010; Pérez Durán, 2008; Martínez Pellegrini *et al.*, 2008, Ramírez y Zamora, 2014) como estándar de comparación será útil para orientar la evaluación y la incidencia ciudadana.



En este sentido, verificar procesos sin verificar sus efectos, provee información necesaria pero no suficiente para evaluar el avance en el cumplimiento de los derechos humanos. Por ello es que consideramos estratégico en este documento dar ciertos referentes que podrán servir a la contraloría social en el ámbito municipal para construir los parámetros de evaluación del gasto público que se genera con las adquisiciones y contrataciones del sector público, desde una mirada de la ciudadanía que exige la titularidad de sus derechos humanos.

Para ello retomamos “Los lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales” establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ya que estos lineamientos—además de ser una innovación metodológica— representan obligaciones normativas para el gobierno mexicano en sus tres niveles y en sus distintos ámbitos.

Los indicadores de derechos humanos que establece la CIDH (2008) buscan “medir la realización progresiva de los derechos y no directamente el grado de desarrollo económico y social del país, aun cuando este grado de desarrollo pueda servir— y se haya utilizado como proxy— como un factor relevante en la determinación de algunas de las obligaciones estatales” en materia de derechos humanos (CIDH, 2008: 9). Esto es importante para garantizar que en el monitoreo de la normatividad y la exigibilidad del cumplimiento legal de los procesos de contrataciones y contrataciones públicas, no se pierda de vista que el objetivo del gasto público debe ser priorizado para garantizar el acceso de la ciudadanía, sin discriminación, a los derechos humanos. Esto es también relevante cuando consideramos las buenas prácticas (exploradas en la siguiente subpartado) del gasto público propuestas por la OECD.

La medición de la realización progresiva de los derechos establecida por la CIDH considera los factores estructurales que determinan la posibilidad de acceso efectivo a los derechos.

Así, por ejemplo, los indicadores de derechos asignan un lugar muy importante a la forma de reconocimiento constitucional y legal de los derechos en cada país, a los mecanismos de participación, de transparencia y de rendición de cuentas disponibles; al diseño institucional de las políticas, los programas y servicios sociales que organiza el Estado para realizar los derechos, a los problemas de accesibilidad, publicidad y pertinencia cultural de esos servicios, y al funcionamiento de los sistemas de justicia, entre otros aspectos. (CIDH, 2008: 9).

En el planteamiento de la CIDH el tercer factor relevante para la medición de la realización de los derechos es “la capacidad de las personas de exigir los derechos de los que son titulares” (CIDH, 2008: 9). El Sistema de Monitoreo de derechos humanos propuesto



por la CIDH contempla indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas. Retoma el modelo de indicadores de derechos humanos de Naciones Unidas, contempla indicadores estructurales, de proceso y de resultado (CIDH, 2008: 17) e incorpora los indicadores de temas transversales que monitorean las obligaciones inmediatas de no discriminación de los gobiernos.

Ilustración 6: Sistema de Monitoreo de Derechos Humanos. Elaboración propia.



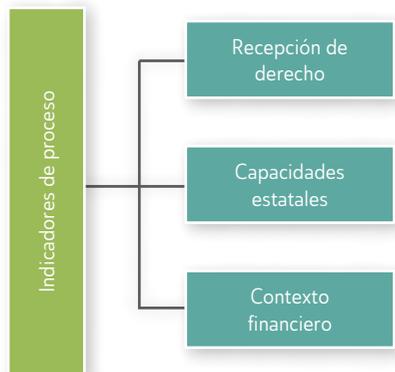
Fuente CIDH, 2008, pp. 16 a 22.

Considerar este sistema de monitoreo es relevante para este estudio y para los esfuerzos de contraloría social, pues en caso de existir un plan de contrataciones municipal o un instrumento documental equivalente que muestre o establezca la planeación de la ejecución del presupuesto público, referido como Plan de Adquisiciones o Plan de Contrataciones, con temporalidad anual o trimestral) su existencia daría cuenta de un indicador estructural y a la vez de desempeño institucional. Los indicadores de proceso mostrarían tres elementos que deberían reflejarse en los objetivos y las metas de las planeaciones operativas municipales: (1) la recepción del derecho, (2) las capacidades estatales y (3) el contexto financiero y compromiso presupuestal.

La recepción del derecho se observa en el sistema legal, en el aparato institucional y en las políticas institucionales (CIDH, 2008: 18). En esta categoría es importante evaluar si los derechos se establecen en las constituciones estatales y en la normatividad municipal. Si se establecen, es importante observar el grado de precisión con que se describen las obligaciones básicas y se fijan los estándares mínimos de exigibilidad, las condiciones para su ejercicio, es decir si los derechos pueden ser exigidos a las autoridades públicas municipales. También es importante evaluar si el derecho se establece en la política pública como tal y no como beneficio de índole asistencial (CIDH, 2008:18).



Ilustración 7: Sistema de Monitoreo de Derechos Humanos. Indicadores de Proceso. Elaboración propia.



Fuente CIDH, 2008, pp. 16 a 22.

El parámetro para un indicador de este tipo es: si un derecho está establecido constitucionalmente y cumple con el indicador estructural, pero cumpliría el parámetro de cumplimiento de proceso sólo si existe jurisprudencia sobre su exigibilidad o si su cobertura se establece en la política pública definida y es evaluada periódicamente (CIDH, 2008:19).

Las capacidades estatales describen la “distribución de recursos de poder al interior del aparato estatal” y refieren a un aspecto técnico instrumental (CIDH, 2008:19). Esta categoría evalúa cómo los poderes del Estado en sus distintas manifestaciones (federal, estatal y municipal) definen sus metas y estrategias de desarrollo: “implica analizar las reglas del juego al interior del aparato estatal, las relaciones interinstitucionales, la división de tareas, la capacidad financiera y las habilidades de recursos humanos que tiene que llevar adelante las tareas definidas” (CIDH, 2008:19). Medir las capacidades estatales en relación con el cumplimiento de derechos humanos busca: (1) dar cuenta de la materialización de la voluntad política de los estados; (2) verificar las condiciones efectivas para la política en el marco de la estructura estatal vigente; (3) evaluar distinguiendo los problemas que refieren a la toma de decisión política de los problemas relativos a la gestión pública. Por ello, para medir las capacidades estatales un aspecto relevante es:

La existencia de organismos de control, monitoreo y evaluación de los programas y servicios sociales dentro de la estructura estatal, así como la capacidad del Estado de implementar políticas preventivas contra la corrupción y el uso clientelar de los recursos destinados al área social. También se busca captar información relativa a la accesibilidad de los servicios y programas sociales organizados por



el Estado, considerando por ejemplo el acceso físico, la publicidad de los servicios y la pertinencia cultural. (CIDH, 2008: 19-20).

La categoría de capacidades estatales además busca reflejar la fragmentación entre los distintos niveles de la administración del Estado y entre los diferentes servicios sociales organizados:

La provisión de bienes y servicios vinculados a derechos sociales en general resulta implementada por diferentes niveles de gobierno. Los procesos de descentralización de las políticas y servicios sociales pueden permitir mayor flexibilidad y adaptación a las realidades regionales y a las necesidades locales, pero también conllevan en ocasiones numerosos problemas de coordinación. El problema se presenta entonces ante la falta de claridad en la definición y distribución de competencias y responsabilidades entre distintas instancias de gobierno y en ocasiones entre diferentes gobiernos, nacionales, regionales o provinciales y locales. A ello se suma la habitual fragmentación entre los propios servicios sociales por deficiencias en la coordinación y falta de comunicación entre las agencias así como por la ausencia de políticas integrales y registros adecuados. (CIDH, 2008: 20).

Evaluar las capacidades estatales es relevante en las contrataciones municipales pues resulta evidente que el traslape de programas y políticas públicas que emanan de las administraciones federales y estatales provoca una configuración compleja en el diseño institucional del aparato gubernamental en el ámbito municipal. Por ejemplo, en los territorios municipales se encuentran delegaciones de las secretarías federales, delegaciones de las secretarías estatales y los puestos definidos para el gobierno municipal. Esto se suma al hecho de la debilidad institucional en el que se encuentra la mayoría de los municipios en México (Sosa López, 2010; Pérez Durán, 2008; Martínez Pellegrini *et al.*, 2008, Ramírez y Zamora, 2014).

Los indicadores de proceso de cumplimiento de derechos humanos son relevantes para contextualizar que el gasto municipal debe orientarse a lineamientos preestablecidos en las obligaciones constitucionales y en las políticas de desarrollo. Sin embargo, se debe comenzar por evaluar la capacidad de respuesta burocrática y la capacidad estatal con que cuentan los gobiernos municipales.

La tercera categoría de los indicadores de proceso se refiere a la medición y evaluación del contexto financiero básico. Esta categoría mide: (a) la “disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el Gasto Público Social” y su distribución (CIDH, 2008: 20); y (b) los compromisos presupuestarios que reflejan la “importancia que el

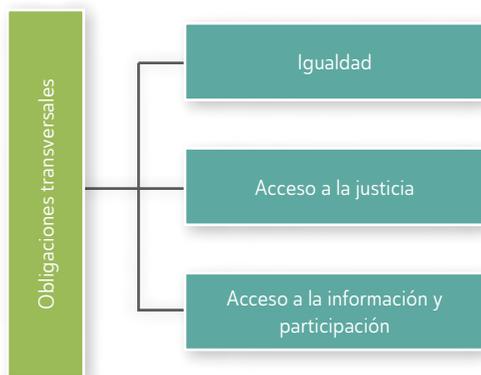


propio Estado le asigna a cada derecho en cuestión y que miden –indirectamente– la capacidad estatal.

La importancia de la medición de esta categoría radica en que si un Estado aplica una política de gasto público que implica la reducción de la infraestructura social (por ejemplo, en atención de la salud y el saneamiento), ésta tiene como efecto, además de actuar como medida regresiva, la transferencia de los costos de esa atención directamente a las familias y dentro de las familias, a las mujeres (CIDH, 2008: 20).

Finalmente, para realizar la evaluación del cumplimiento gubernamental de las obligaciones inmediatas en materia de derechos humanos, la CIDH propone medir tres obligaciones transversales inmediatas de los derechos humanos: (1) igualdad; (2) acceso a la justicia; (3) acceso a la información y participación.

Ilustración 8: Sistema de Monitoreo de Derechos Humanos. Indicadores Transversales. Elaboración propia.



Fuente CIDH, 2008, pp. 16 a 22.

Los indicadores de temas transversales aseguran la medición de las obligaciones inmediatas del Estado en materia de derechos humanos, dado que el DIDH establece:

(...) por cada derecho protegido se deben considerar los siguientes enfoques: equidad de género, grupos especiales de personas –niños, adultos mayores, personas con discapacidades–, diversidad étnica y cultural –en particular pueblos indígenas y afrodescendientes–, y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas (CIDH, 2008:21).



Para monitorear el gasto público municipal en materia de derechos humanos consideramos relevante profundizar sobre los indicadores de proceso y transversales, pues implican un desglose adicional que puede alimentar la batería de parámetros para diseñar una contraloría social del proceso de adquisiciones y del proceso de ejecución presupuestal enmarcados en el ciclo presupuestal.

Considerando este marco jurídico de obligaciones gubernamentales, el plan de contrataciones municipales tendría que dar cuenta de su relación con los objetivos de desarrollo y con el cumplimiento de obligaciones inmediatas y progresivas de los derechos humanos. Los indicadores de resultados pueden dar cuenta de avances y retrocesos pero es importante leerlos en relación con los indicadores de proceso para asegurar que los progresos se realizan por acciones gubernamentales direccionadas y no por efectos fortuitos y que los retrocesos no se deben a cuestiones del entorno. Finalmente, se considera que el marco de obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos debe contextualizarse a la realidad municipal mexicana que está en vías de desarrollar la capacidad estatal e institucional adecuadas para dar respuesta a su ciudadanía. Sin embargo, es pertinente considerar que en el ámbito municipal el punto de partida son lógicas burocráticas, clientelares, opacas y de baja institucionalización democrática (Sosa López, 2010; Pérez Durán, 2008; Martínez Pellegrini et al., 2008, Ramírez y Zamora, 2014).

1.5 Estándares internacionales y buenas prácticas de contratación pública

Las obligaciones para el gasto público que derivan del DIDH no son los únicos compromisos a los que está sujeto el Estado mexicano. México ha firmado acuerdos y convenciones multilaterales relevantes para controlar la corrupción en las contrataciones públicas y en la acción gubernamental en general. Entre estos instrumentos resaltan:

- La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)
- La Convención anti-cohecho de la OCDE
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)

Es importante además distinguir que los Tratados Comerciales que ha suscrito el país establecen también reglas de transparencia y debido proceso para garantizar la libre competencia de proveedores transnacionales. En este sentido, México acordó adoptar los Estándares de Transparencia en Contrataciones Gubernamentales como parte del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés).

Adicionalmente, existen lineamientos e iniciativas a las que se ha comprometido México que son relevantes de explorar en un ejercicio para fijar parámetros de evaluación para los procedimientos de Contrataciones Públicas Municipales. Por ejemplo, en la



Cumbre de Cannes en noviembre 2011 los líderes del G 20 “reconocieron la importancia de un sistema de contratación pública transparente e imparcial en su compromiso por fomentar la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas” (OECD, 2012: 5). De igual forma, la OCDE ha identificado buenas prácticas en la contratación pública y en 2008 elaboró los Principios para Mejorar la Integridad en la Contratación Pública. “Los Principios aceptados por todos los países miembros, fueron creados para ayudar a los responsables de la formulación de políticas públicas a reformar todo el ciclo de contratación, desde la evaluación de necesidades hasta la gestión y pago de contratos”. (OECD, 2012: 5). Por ello será importante definir los objetivos de la contraloría social que se decida emprender para discernir qué estándares son los más adecuados y de esa forma lograr trascender el monitoreo del cumplimiento de la legalidad. En este apartado recuperamos tres factores que pueden impulsar las buenas prácticas en los procesos de contrataciones gubernamentales: la transparencia, el plan de adquisiciones estratégicas y las contrataciones públicas sustentables.

1.5.1 Transparencia

La asociación Transparencia Internacional ha generado una serie de manuales y reportes que dan cuenta del avance en la apertura de los procesos de contrataciones gubernamentales en México (Transparency International 2011 y 2006). En su reporte del 2006 dan cuenta de los avances y retos en México por aplicar los estándares de transparencia en las contrataciones gubernamentales de la APEC. El reporte contextualiza el surgimiento de los estándares, los retos de gobernabilidad y gobernanza en México y evalúa qué tanto se aplican estos estándares en las contrataciones gubernamentales. Aunque se limita al estudio federal brinda una metodología de monitoreo que puede replicarse al análisis de otros ámbitos gubernamentales, como el municipal.

La transparencia y el acceso a la información son derechos humanos. Éstos, junto con mayores capacidades estatales, son esenciales para que la ciudadanía acceda a los insumos necesarios para el análisis, la evaluación y el ejercicio de la rendición de cuentas del desempeño de sus gobiernos. Por lo dicho, es un requisito para realizar la contraloría social que exista acceso a la información sobre las contrataciones públicas en el ámbito municipal.

1.5.2 Plan de adquisiciones estratégicas

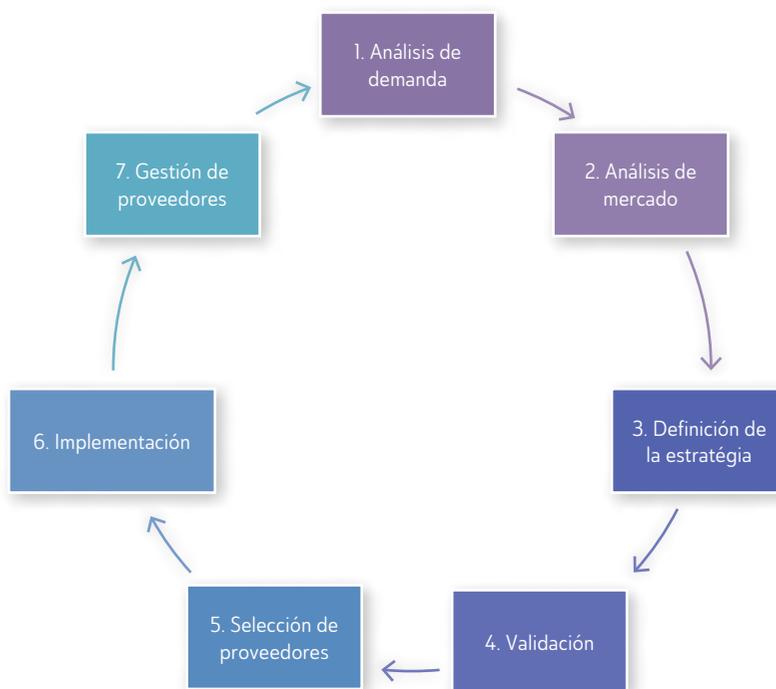
El énfasis del escrutinio de las contrataciones públicas y su apertura han implicado esfuerzos novedosos a nivel global. En el caso mexicano fue posible rastrear el estudio realizado por la OCDE con el objetivo de identificar las fortalezas del procedimiento de contrataciones del IMSS. El estudio identifica como fortaleza la reestructuración de la contratación para lograr ahorros operacionales y ofrecer mejores servicios y la



cooperación del IMSS con la Comisión Federal de Competencia, para prevenir y contrarrestar la colusión entre proveedores. El estudio identifica como debilidades que persisten en la función de adquisiciones del IMSS: (1) el desarrollo y la comunicación de una estrategia de adquisiciones institucional, que sea explícita, clara y de aplicación general; (2) asegurar la recopilación adecuada de información sobre adquisiciones; (3) deficiencias de conocimiento y capacidades que perjudican el desarrollo de una eficiente y efectiva función de adquisiciones. El estudio recomienda acciones como crear una profesión específica de adquisiciones y su certificación para reducir la rotación y ofrecer una carrera prometedora en el ramo y establecer sesiones explicativas posteriores a una licitación con el objeto de mejorar el desempeño de proveedores (OCDE, 2012: 5 y 6).

El informe realiza una serie de recomendaciones para mejorar la apertura de este proceso. De estas recomendaciones, retomamos el plan de adquisiciones estratégicas como una buena práctica, pues puede servir de parámetro para establecer una estrategia de apertura y mejora continua de los procesos de adquisiciones en los municipios, impulsada por la contraloría social, la participación ciudadana o por servidores públicos que estén interesados en mejorar sus labores.

Ilustración 9. Plan de adquisiciones estratégicas.



Fuente: Estudio de Contratación IMSS, OCDE, 2012: 26.



El reporte del IMSS retoma los siete pasos que según *ChileCompra* se requieren para realizar un plan de adquisiciones estratégicas (OECD, 2012: 26). Señala que la adquisición estratégica “es una metodología generalizada que permite comprender mejor las necesidades” y abordarlas estratégicamente. Los siete pasos para una adquisición estratégica se muestran en la ilustración 9. El primero es el análisis de la demanda que implica realizar un análisis por categoría, los objetivos del negocio, los valores de referencia, las restricciones del proceso de contratación. El segundo refiere al análisis del mercado que implica identificar proveedores y analizarlos. El tercer paso es la definición de la estrategia, para ello proponen realizar una matriz estratégica de categorías y un enfoque de mercado. El cuarto paso es la validación y para ello se requiere la gestión de quienes están interesados y la gestión del cambio buscado. El quinto paso es la selección de proveedores que implica el proceso de adquisición (convocatoria para propuestas, adjudicación y contratos). El sexto paso es la implementación que debe realizarse de acuerdo con un plan de trabajo al cual debe darse seguimiento y evaluar sus resultados. El séptimo paso es la gestión de proveedores, que implica su evaluación, integración y desarrollo (OCDE, 2012: 26).

Los estándares generados por la OCDE para mejorar el proceso de contrataciones gubernamentales implican formular una estrategia institucional de contrataciones que adaptando sus requisitos al ámbito municipal requieren (OCDE, 2012: 27):

- a. Realizar consultas exhaustivas con áreas de contrataciones, unidades de control interno, áreas usuarias, altos directivos, proveedores, destinatarios o beneficiarios, etcétera.
- b. Establecer visión de largo plazo para que el plan de adquisiciones converja con los objetivos estratégicos de desarrollo municipal y con las obligaciones del DIDH.
- c. Evaluar el contexto actual de la función de adquisiciones, identificando oportunidades de mejora y divergencias entre dependencias.
- d. Identificar limitaciones e identificar prioridades de mejora con metas calendarizadas para subsanarlas.
- e. Implementar plan de mejora, considerando colaboración con entidades que tengan prioridades y objetivos similares.

1.5.3. Contrataciones Públicas Sustentables (CPS)

La Red Interamericana de Contrataciones Gubernamentales (RICG) presenta en 2011 un estudio de avance y elementos clave para el desarrollo de las Contrataciones Públicas Sustentables. Consideramos relevante retomar los compromisos que implican las contrataciones gubernamentales sustentables como horizontes y parámetros a observar/incentivar en la contraloría social en los ámbitos municipales. La evaluación presentada por la RICG (Belástegui, 2011) parte del siguiente supuesto:



El gasto público desempeña una función clave en el fomento del crecimiento de la economía. Además de sus efectos macroeconómicos, las políticas de gastos pueden influir en el crecimiento por varias vías, entre ellas sus consecuencias en el desarrollo del capital físico y humano. Asimismo, puede influir de manera sustancial en la adopción de un sendero de crecimiento sustentable fomentando la producción y comercialización de bienes y servicios más adecuados en términos sociales y ambientales (Beláustegui, 2011: 8).

Tomando con cautela el desarrollo de lo que se ha llamado la economía verde y comprendiendo el contexto municipal mexicano consideramos importante reproducir los principios clave que se extraen del Grupo de Trabajo del Proceso de Marrakech en el reporte de la RICG.

Tabla 1. Principios clave sobre las Contrataciones Públicas Sustentables (CPS) Enfoque del Grupo de Trabajo del Proceso de Marrakech

Las buenas contrataciones son sustentables	Los impactos ambientales, económicos y sociales de las contrataciones públicas son parte esencial de un sistema de contrataciones y contrataciones regido por la transparencia, justicia, la no discriminación, la competencia, la responsabilidad y la verificabilidad.
Liderazgo	La identificación de un líder de las CPS con influencia en el sector público ayuda a promocionar e insertar las CPS y asegurarse que se proporcionen recursos para aplicarlas. Asimismo, las organizaciones líderes pueden compartir sus experiencias e incentivar otras.
Instrumento para las políticas públicas	Las CPS constituyen un instrumento útil para contribuir al logro de un amplio rango de objetivos de políticas, como la promoción del empleo, la industria nacional, la pequeña y mediana empresa y el desarrollo sustentable.
Facilitar la implementación	Las habilidades necesarias para CPS son similares a aquellas para las contrataciones comerciales: capacidad de influenciar, de negociar, de comunicar y de analizar. Las unidades compradoras necesitan informar y desarrollar a sus proveedores y contratistas, así como involucrarse en el mercado al inicio del proceso para maximizar las oportunidades de soluciones más sustentables e innovadoras. Las CPS requieren transmitir un mensaje consistente diseñado para las audiencias interna y externa.
Mejora continua y enfoque de ciclo de vida	Las CPS requieren la aplicación de un análisis del ciclo de vida para los bienes y servicios. Esto incluye costos y beneficios, desde la producción, su uso y su disposición final. CPS utilizan un enfoque basado en riesgos dirigido hacia las áreas de más alto impacto o prioridad, y a aquellas con beneficios más inmediatos.
Monitoreo de resultados	El seguimiento y evaluación de resultados de CPS es una parte central de una política de contratación integrada a los conceptos de sustentabilidad.

Fuente: reproducción verbatim de la Tabla 8. Principios de la CPS presentada en Beláustegui, 2011: 37.

Estos principios clave consideran como elementos necesarios (a) los marcos institucionales-políticos para las contrataciones sustentables y (b) los instrumentos y herramientas que faciliten su implementación. El reporte sobre CPS (Beláustegui, 2011) presenta



los siguientes documentos como parte de una caja de herramientas para las Contrataciones Públicas Sustentables desarrollados por las Naciones Unidas:

- Guía de usuarios para las contrataciones sustentables
- Guía para la organización de eventos y reuniones sustentables (2009)
- Guía para las contrataciones verdes de PNUD (2008)
- Especificaciones ambientales de PNUD (2008)
- Guía de capacitación para las contrataciones sustentables (PNUMA-PNUD-UNOPS).

Finalmente, consideramos relevante señalar que este reporte identifica las siguientes barreras para las contrataciones públicas en la región latinoamericana (Beláustegui, 2011: 56):

- Falta de información y conocimiento sobre CPS
- No existe oferta suficiente de bienes y servicios
- Falta de legislación o reglamentación
- Los productos sustentables son más caros
- El principal criterio de selección es el precio
- Falta de interés y compromiso por parte de los usuarios del sistema de contrataciones
- Resistencia y obstáculos generados por los proveedores
- Existe oferta, pero disponible sólo en el mercado internacional
- El sistema general de contrataciones públicas es inadecuado para incorporar CPS
- Falta de conciencia general sobre lo ambiental
- Dificultad para lograr aprobación de contraloría/auditoría

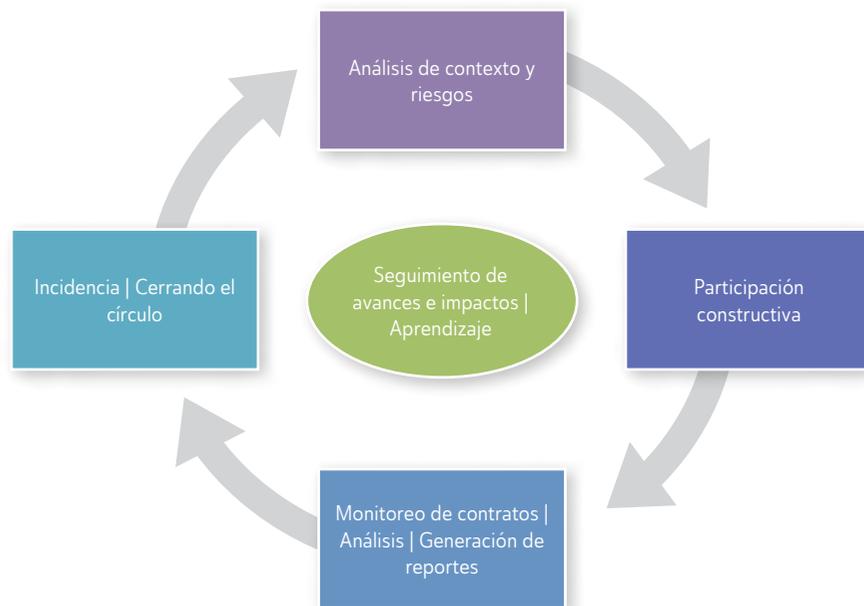
La transparencia, el plan de adquisiciones estratégicas y las Contrataciones Públicas Sustentables son sólo tres factores de las buenas prácticas que se pueden impulsar por medio de la contraloría social en los ayuntamientos que se decida monitorear. Sin embargo, es relevante señalar que los diversos elementos que se han ido desarrollando en el primer apartado de este documento –desempeño institucional democrático, los procesos de adquisiciones y ciclo presupuestal, las obligaciones del derecho internacional de derechos humanos y los estándares y buenas prácticas de la contratación pública– suponen un diseño institucional, una capacidad estatal y un funcionamiento democrático y de gestión pública como requisitos o indicadores básicos. En la realidad municipal que se caracteriza por la desigualdad será interesante anotar las disparidades en estos elementos.



1.6 Marco de referencia Contrataciones Públicas Abiertas

Los pasos que propone la guía para monitorear contrataciones son cinco: (a) el análisis de contexto y de riesgo; (b) la participación constructiva; (c) el monitoreo, análisis y generación de reportes de las contrataciones; (d) la incidencia. De forma concurrente a estos pasos se indica un proceso –que sería el quinto paso concurrente– (e) el continuo de registro de aprendizajes a lo largo de las acciones ciudadanas que permita identificar los avances e impactos alcanzados (OCP, 2014).

Ilustración 10 Mapa de incidencia para las CPM.



Fuente: Reproducción de la imagen presentada en la guía (OCP 2014:19).

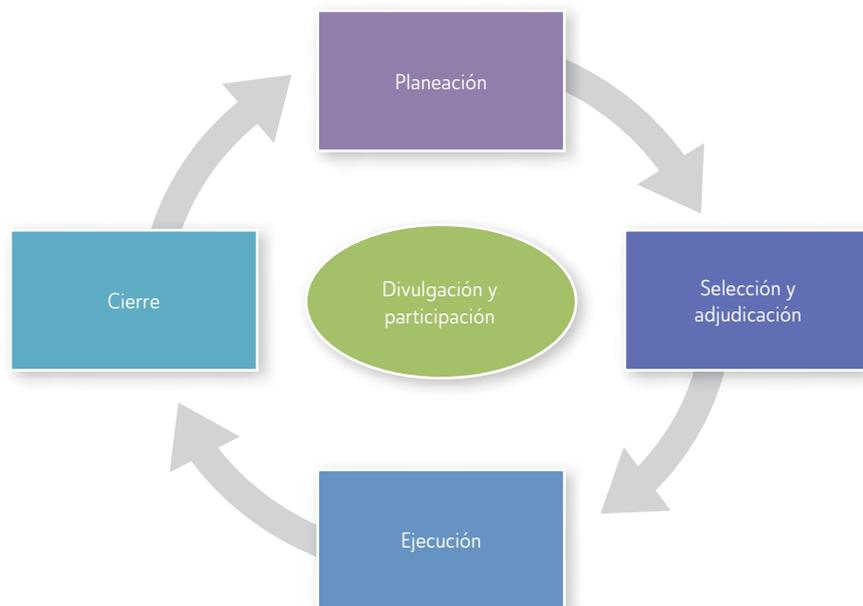
En este documento se presenta un estudio exploratorio del análisis de contexto y de riesgos y se indaga, hasta dónde es posible, el proceso de contratación pública en cada uno de los municipios estudiados. Pues si bien el parámetro con el que se contrasta la información es el establecido en la Guía de Contrataciones Públicas Abiertas, lo cierto es que los retos que enfrenta el sistema municipal en México para institucionalizarse son todavía muy amplios y algunos supuestos o prerequisites de procesos administrativos para hacer operativo el acceso a la información pública en los procesos de adquisiciones y contrataciones continúan sin ser atajados.

Es prioritario que cualquier persona que emprenda un monitoreo ciudadano de CPM tenga claro cómo establecer un punto de partida. Es decir, qué nivel de apertura tienen los gobiernos locales con los que va a trabajar y a dirigir las estrategias de incidencia. En este análisis –para lograr establecer dicho punto de partida– se contrasta la



información recabada sobre los procesos de contratación con el parámetro del círculo virtuoso de las contrataciones públicas abiertas (ocp, 2014: 28). El círculo virtuoso ideal se conforma de cuatro fases: (1) planeación, (2) selección y adjudicación; (3) ejecución; y (4) cierre (ocp, 2014).

Ilustración 11. Círculo virtuoso de las contrataciones públicas abiertas.



Fuente: Reproducción de la imagen presentada en la guía (ocp 2014:28).

Se busca que en las cuatro fases del proceso se garanticen mecanismos de divulgación y participación. De esta forma, una vez establecido el nivel de la respuesta burocrática al contacto ciudadano, se contrasta los parámetros de divulgación y participación de acuerdo con el acceso a la información de estas cuatro fases, para constatar si son accesibles a la ciudadanía.

En este apartado se presentaron distintas perspectivas y elementos que conformarían un marco de referencia para evaluar las CPM, dependiendo del nivel de apertura y desempeño institucional en que se encuentre cada municipio. El marco referencial que se ha configurado en este apartado podría establecer cuatro niveles de análisis:

1. Institucionalidad (leyes, políticas, organigramas, funciones, plan de adquisiciones, métodos de verificación de procedimientos de contrataciones y contrataciones públicas).
2. Divulgación y participación (abierta y accesibles a la ciudadanía).



3. Derecho Internacional de los Derechos Humanos (estándares para el gasto público que se ejerce en contrataciones y contrataciones públicas en el ámbito federal, estatal y municipal)
4. Buenas prácticas de contrataciones.

Recapitulando, el primer apartado de este documento presentó una serie de recursos para el monitoreo ciudadano que permiten construir un marco de referencia para el análisis de las contrataciones municipales que se presenta en las siguientes secciones. Se desarrollaron las nociones de: (1) indicadores de desempeño institucional democrático; (2) se enmarcó el proceso de adquisiciones gubernamental como parte del ciclo presupuestal y de los procesos de implementación y ejecución del presupuesto; (3) se presentó la relación que existe entre el gasto gubernamental y los indicadores de cumplimiento de derechos humanos y una metodología para su medición; (4) se presentaron estándares internacionales y buenas prácticas para las contrataciones públicas y finalmente se presentó la metodología del monitoreo ciudadano de las Contrataciones Públicas Abiertas. En el cuadro siguiente se presenta una síntesis de estos elementos.

Cuadro 1. Resumen del marco de referencia para el monitoreo ciudadano de las Contrataciones Públicas Municipales abiertas

Referencia de contraste	Indicadores	Parámetros
Desempeño institucional democrático.	Indicador 5 del Índice de Desempeño Institucional: innovación legislativo (Putnam, 1995).	Entorno propicio (ocp, 2014) para regular los procesos de contrataciones: políticas, leyes, reglamentos y acuerdos institucionales.
	Indicador 12 del Índice de Desempeño Institucional: capacidad de respuesta burocrática (Putnam, 1995). Los parámetros permiten establecer un espectro. En un lado las regiones menos eficientes en donde ninguna de las preguntas enviadas fueron contestadas por correo y requirieron semanas de llamadas y visitas. En el lado contrario del espectro se recibieron respuestas por correo en una semana que requirieron tan sólo una llamada para precisar información (Putnam, 1995: 70-74).	Primer contacto: se realizó por correo, se evaluó la rapidez de respuesta, comprensibilidad y claridad de las respuestas. Segundo contacto: se realizó por teléfono, en caso de que el correo no fuera contestado. Tercer contacto: en casos extremos se realizaron visitas (Putnam, 1995: 68-70).
Procesos de adquisiciones y ciclo presupuestal (Ramkumar, 2009: 51).	Distinción en los documentos oficiales de la fuente de ingresos y su explícita conexión con los tres ciclos presupuestales concurrentes para el gasto público municipal.	Existencia del registro de elementos evaluativos por parte de los gobiernos municipales de las etapas de los tres ciclos concurrentes (Ramkumar, 2009: 51): Pre-licitación Licitación Pedido de compra Inspección de adquisiciones Documentación de cuentas por pagar



Referencia de contraste	Indicadores	Parámetros
Obligaciones del DIDH (CIDH, 2008).	Indicadores Estructurales (CIDH, 2008).	Existen o no medidas para realizar derechos humanos en la estructura del gobierno municipal (CIDH, 2008).
	Recepción del derecho, indicador del proceso (CIDH, 2008).	Evaluar si los derechos se establecen en las constituciones estatales y en la normatividad municipal (CIDH, 2008).
	Capacidad estatal, indicador de proceso (CIDH, 2008). Este indicador (1) da cuenta de la materialización de la voluntad política de los estados; (2) verifica las condiciones efectivas para la política pública en el marco de la estructura municipal vigente; (3) evalúa distinguiendo los problemas que refieren a la toma de decisión política de los problemas relativos a la gestión pública.	En el plan de contrataciones municipales o en los documentos de política de contrataciones municipales se refiere: La existencia de organismos de control, monitoreo y evaluación de los programas y servicios sociales dentro de la estructura estatal. La existencia de la capacidad del Estado para implementar políticas preventivas contra la corrupción y el uso clientelar de los recursos destinados al área social. La existencia de accesibilidad de los servicios y programas sociales organizados por el Estado, considerando por ejemplo el acceso físico, la publicidad de los servicios y la pertinencia cultural.
Obligaciones del DIDH (CIDH, 2008).	Contexto financiero y compromiso presupuestal, indicador de proceso (CIDH, 2008).	Existe una relación explícita entre las etapas de los ciclos presupuestales concurrentes y su relación con el gasto encaminado a cumplir con las obligaciones inmediatas y progresivas del DIDH (CIDH, 2008).
Obligaciones del DIDH (CIDH, 2008).	Indicadores de obligaciones transversales e inmediatas: no-discriminación (CIDH, 2008).	Directrices de gasto público para garantizar obligaciones inmediatas de no discriminación (CIDH, 2008) : Igualdad Acceso a la justicia Acceso a la información y participación.
Buenas prácticas de las CPA	Transparencia y acceso a la información (Transparency International 2011 y 2006).	Divulgación y participación (ocp, 2014)
	Plan de Adquisiciones Estratégicas (OCDE, 2012).	Registro de las siete etapas del Plan de Adquisiciones Estratégicas.
	Principios de las Contrataciones Públicas Sustentables (Beláustegui, 2011):	Registro de existencia de consideraciones para las CP de criterios de: Transparencia Justicia No discriminación Competencia Responsabilidad Verificabilidad
Monitoreo Ciudadano de CPA (OCP, 2014).	Divulgación Participación	Registro de que el proceso de contrataciones públicas en sus cuatro pasos implique procesos de divulgación y participación.



Resalta la escasez de literatura sobre los procesos de contrataciones municipales. Los reportes recuperados sobre México analizan casos en el ámbito federal (IMSS) (OCDE, 2012) y algunos del ámbito estatal (IMCO, 2012) pero no llegan a explorar el ámbito municipal. Por su parte, en la literatura sobre estudios municipales rastreados es escasa la exploración de los procesos de contrataciones gubernamentales (Sosa López, 2010; Pérez Durán, 2008; Martínez Pellegrini et al., 2008, Ramírez y Zamora, 2014). Es por ello que se consideró justificado hacer acopio de una amplia gama –que no pretende ser exhaustiva– de fuentes de información y herramientas que pueden ayudar a desarrollar los parámetros para evaluar la gestión municipal y los procesos de apertura de sus procedimientos de contrataciones y adquisiciones. También confirma y establece el carácter del diseño metodológico de este estudio.

En el apartado siguiente se analizará el marco normativo de las Contrataciones Públicas Municipales en el nivel federal y cómo son reguladas en los estados de Hidalgo y Querétaro, en los municipios de Tula de Allende, Cuautepéc de Hinojosa y Corregidora.



2. Marco Normativo de las Contrataciones Públicas Municipales

2.1 Antecedentes del marco normativo

La organización y el funcionamiento de la administración pública en cualquiera de los niveles de gobierno, así como los resultados obtenidos por las instituciones públicas, se pueden observar a la luz del gasto público. Las adquisiciones, la contratación de servicios y los contratos de obra pública resaltan en el marco del ejercicio presupuestal, ya que una gran parte de los recursos que ejercen los gobiernos está destinada a estos rubros.¹

La regulación en materia de adquisiciones busca garantizar que las dependencias y entidades de la administración pública cuenten con los insumos necesarios para cumplir con la función para la que fueron creadas. Con esto, además de establecer los pasos a seguir para la ejecución del gasto, se han generado instancias paralelas de control y vigilancia sobre el manejo de los recursos públicos. Ejemplo de lo anterior es que a nivel federal, inmediatamente después de promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se emitió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. En ella se estableció la creación del Departamento de Aprovisionamientos Generales, dependencia encargada de concentrar, almacenar y distribuir los bienes que requería el Poder Ejecutivo para su desarrollo, pero al mismo tiempo se creó el Departamento de Contraloría con la finalidad de supervisar las contrataciones que realizara esa dependencia.

Para fortalecer los mecanismos de seguimiento y control de los bienes propiedad de la Nación, años después se estableció un sistema para inventarios de bienes muebles e inmuebles. Posteriormente desapareció el Departamento de Aprovisionamientos Generales, dejando a cargo de las dependencias y entidades la responsabilidad de las adquisiciones que requirieran en cada caso, y se afianzó la función del Departamento de Contraloría otorgándole facultades para fiscalizar el ejercicio de recursos gubernamentales, intervenir en su manejo y ministrar fondos.²

Durante el Cardenismo la actividad estatal avanzó de manera marcada hacia la centralización. Se le atribuyen potestades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para intervenir en la dirección, administración, vigilancia, guardia y el uso de los bienes muebles, así como en la participación en contratos de adquisición y en la destrucción o

¹ El gobierno federal en los capítulos de materiales y suministros (Cap. 2000) y servicios generales (Cap. 3000), gastó 134.5 mil millones de pesos durante 2013; invirtió 16.2 mil millones de pesos en bienes muebles e inmuebles (Cap. 5000) y en obra pública erogó la cantidad de 84.1 mil millones de pesos en 2013. Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013, SHCP.

² G. Farro y S. Huacuja. *La Regulación de las Adquisiciones del Gobierno Federal*. México, 1989, pág. 31.



baja de bienes muebles. Para vigilar el ejercicio administrativo y el adecuado gasto de los recursos federales se publicaron la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Inspección Fiscal y el Reglamento de la misma.

Mediante un Decreto presidencial, en 1944 se reglamentó el proceso de las adquisiciones para las dependencias del Poder Ejecutivo, mediante la creación de una Comisión Coordinadora de Contrataciones y se publicó un Instructivo para Actos de Inspección Fiscal en las Dependencias del Ejecutivo Federal. Ese mismo año se publicó la Ley de Bienes Nacionales. Cada administración busca imprimirle un sello particular a su administración. Las modificaciones a la estructura orgánica de la administración pública federal, en muchas ocasiones alteraron los mecanismos y la dinámica de los procesos de adquisiciones y se buscó reforzar los mecanismos de control. Se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con facultades para ser la única dependencia que podía intervenir en las adquisiciones gubernamentales. Esta dependencia desapareció años después, para dar paso a la Secretaría del Patrimonio Nacional, descentralizando nuevamente las adquisiciones en cada una de las dependencias.

En materia de control, en 1965 se expidió la primera Ley de Inspección de Adquisiciones para regular las contrataciones que afectaran el Presupuesto de Egresos, y se promulgó la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, precisando con esto las dependencias y entidades que estaban bajo el control y la vigilancia de la Secretaría de Patrimonio Nacional y de la SHCP.

En 1976 se emitió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con ella se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, con facultades para intervenir en todas las actividades concernientes a las contrataciones gubernamentales, aunque esas facultades se transfirieron poco tiempo después a la Secretaría de Comercio. En 1979 se aprobó la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, la cual resultó trascendente ya que su aplicación se concretaba al Poder Ejecutivo, excluyéndose al Legislativo y al Judicial.

En el marco de una iniciativa de reformas a la Constitución Política, orientadas a instituir con estas medidas la rectoría del Estado para reordenar y fortalecer la economía, se aprobaron modificaciones, reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales. Con ello, en el artículo 25 se da una redefinición del papel del Estado como rector de la economía y con el artículo 26 reformado se fortalecen los mecanismos de planeación, dando como resultado la formulación del primer Plan Nacional de Desarrollo. Como consecuencia de esta misma iniciativa, el 28 de diciembre de 1982 se aprobaron las reformas propuestas, en las que se incluye la modificación del artículo 134 de la Constitución, mediante la que se establecieron los lineamientos generales a los que está obligado el gobierno para la adjudicación de contratos de adquisiciones y servicios.



Asimismo, se llevaron a cabo modificaciones a la estructura en la administración pública federal, entre las cuales se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En términos de la regulación aplicable se emitió la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y se promulgó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con diversas modificaciones y adecuaciones, desde entonces se ha buscado fortalecer los mecanismos de adjudicación del gobierno federal para garantizar las mejores condiciones, como se prevé en la Constitución. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación se ha transformado en la Secretaría de la Función Pública; La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas también ha sufrido sendas modificaciones y en la actualidad existen dos ordenamientos federales, uno en materia de adquisiciones y contratación de servicios y otro para regular las obras públicas; y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos es actualmente la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. A continuación se presenta un análisis de los principales ordenamientos normativos a nivel federal, la relación de cómo estos lineamientos son aplicados en los gobiernos estatales y locales en México, así como los aspectos generales que deben encontrarse en las entidades federativas.

Como ya se comentó, la regulación de las adquisiciones, contratación de servicios y asignaciones de obras públicas a nivel federal están observadas constitucionalmente. Con base en esta normatividad, los procesos de adjudicación en los estados y municipios deberán ceñirse al ordenamiento constitucional. A continuación se identifica la normatividad que regula los procesos de adjudicación a nivel federal, los ordenamientos legales a los que están sujetas las entidades federativas según el origen de los recursos asignados a ellas y, bajo las mismas consideraciones, la regulación aplicable en el nivel local.

2.2 Normatividad federal en materia de CPM

El ejercicio de los recursos económicos de que dispone el gobierno federal y el Distrito Federal, está sujeto a lo que establece el artículo 134 de la Constitución de México. En ésta se ordena que la administración de los recursos se hará con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Asimismo, se establece que las adquisiciones y la contratación de servicios y de obra, así como la enajenación de todo tipo de bienes, se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatorias públicas, considerando las condiciones pertinentes. El artículo 134 establece:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán



con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

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

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados 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 están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia 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 nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.³

Como se observa en el párrafo tercero, la Constitución da preminencia a la modalidad de licitación pública para las adquisiciones, los arrendamientos y las enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obra, sin embargo en el párrafo cuarto el mismo artículo remite a las normas secundarias la posibilidad de regular procedimientos de adjudicación distintos a la licitación pública, cuando esta última no garantice al Estado las mejores condiciones establecidas en la Constitución.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Sector Público establece en el artículo 26 las tres modalidades aplicables para la adjudicación de las adquisiciones, servicios y obras públicas por parte del gobierno federal: 1) licitación pública, 2) invitación a cuando menos tres personas, y 3) adjudicación directa. A continuación se define cada uno de ellos:

1. Licitación pública. Es el proceso administrativo mediante el cual el sector público adjudica a un ente público o privado (conocido como proveedor), la compra, adquisición o servicios para cumplir con sus objetivos.
2. Invitación restringida. En esta modalidad se invitada directamente a por lo menos tres participantes (proveedores u oferentes) a presentar sus propuestas, y por lo tanto no se realiza una convocatoria pública.
3. Adjudicación directa. Es la modalidad en la que el sector público adquiere un bien o servicio a través de un solo proveedor u oferente. Esto procede cuando el bien o servicio sólo lo ofrece un proveedor y cuando el monto destinado para la compra de ese bien o servicio no rebasa una determinada cantidad fijada en las leyes federal y estatal y/o en los reglamentos estatal y municipal de adquisiciones.⁴

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 134.

⁴ Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática CCS-CIESAS. *Guía de Contrataciones Públicas Municipales*, México, 2015.



En este contexto, la invitación restringida y la adjudicación directa se consideran legalmente como excepciones a la norma y aplican cuando se considera que el procedimiento de licitación pública no es adecuado o no resulta viable, es decir, cuando se presenta una necesidad urgente o se requiere de la confidencialidad del servicio, por ejemplo en temas de defensa o cuestiones de seguridad nacional, o cuando únicamente existe un proveedor calificado para brindar el servicio.

La política federal del gasto público en la actual administración, se enfoca en reforzar las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto; así como en orientar las acciones para la modernización de la administración pública federal. Para lograr estos objetivos además de que el gobierno federal emitió un decreto que establece las medidas a las que las dependencias y entidades federales deben ajustarse para el uso de los recursos públicos,⁵ en diversas etapas del proceso de adquisiciones y obras públicas confluyen una gran cantidad de ordenamientos normativos, algunos de los cuales se identifican en el siguiente cuadro.

Cuadro 2 Normatividad federal en materia de adquisiciones y obra pública

Ordenamiento legal
Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
Ley Federal de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
Reglamento de la Ley Federal de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
Artículos 34 y 36 Reglamento Interior de la SFP
Diversos Artículos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de su Reglamento, en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.
Criterios normativos
Disposiciones Miscelánea Fiscal
Decreto por el que se modifica el diverso que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal. - DOF 30/12/2013
Acuerdo por el que se expide el Manual de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público -DOF 09/08/2010
Lineamientos para la aplicación y seguimiento de las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal. - DOF 30/01/2013
Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal - DOF 10/12/2012 -

⁵ El 10 de diciembre de 2012 se publicó en el D.O.F. el Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como la modernización de la Administración Pública Federal.



Ordenamiento legal

Diversos acuerdos, disposiciones, lineamientos, instructivos y ordenamientos en materia de adquisiciones y obras públicas.

Fuente: Elaboración propia. COCOA Services.

2.2.1 El proceso de adquisiciones a nivel federal

El marco normativo obliga a los responsables de llevar a cabo los procesos de contratación de servicios o de la ejecución de obra pública, a cubrir aspectos específicos para ejercer recursos públicos mediante las adquisiciones.⁶ Dentro del proceso administrativo se sujetará a las disposiciones de la dependencia globalizadora (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), a la que se somete el proyecto de presupuesto, el programa de inversiones y el programa operativo anual (POA) para el ejercicio anual. Una vez que el proyecto de presupuesto ha sido validado por la SHCP es puesto a consideración del Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados, para su validación mediante el documento administrativo denominado Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El método que de forma más clara fomenta la transparencia y la competencia entre los interesados en participar en los procesos de adquisiciones gubernamentales es la licitación pública, aunque como se mencionó la ley considera la posibilidad de utilizar otros métodos cuando la licitación no asegure al Estado las mejores condiciones en cuanto a eficacia, eficiencia, oportunidad, precio, calidad y demás condiciones pertinentes. Cualquiera que sea el método que se defina para llevar a cabo la adquisición, el ciclo de adquisiciones gubernamentales requiere una serie de pasos previos, y tras la definición del mecanismo a seguir, los pasos subsecuentes guardan características particulares en cada caso.

2.2.2 Etapas del proceso de adquisiciones

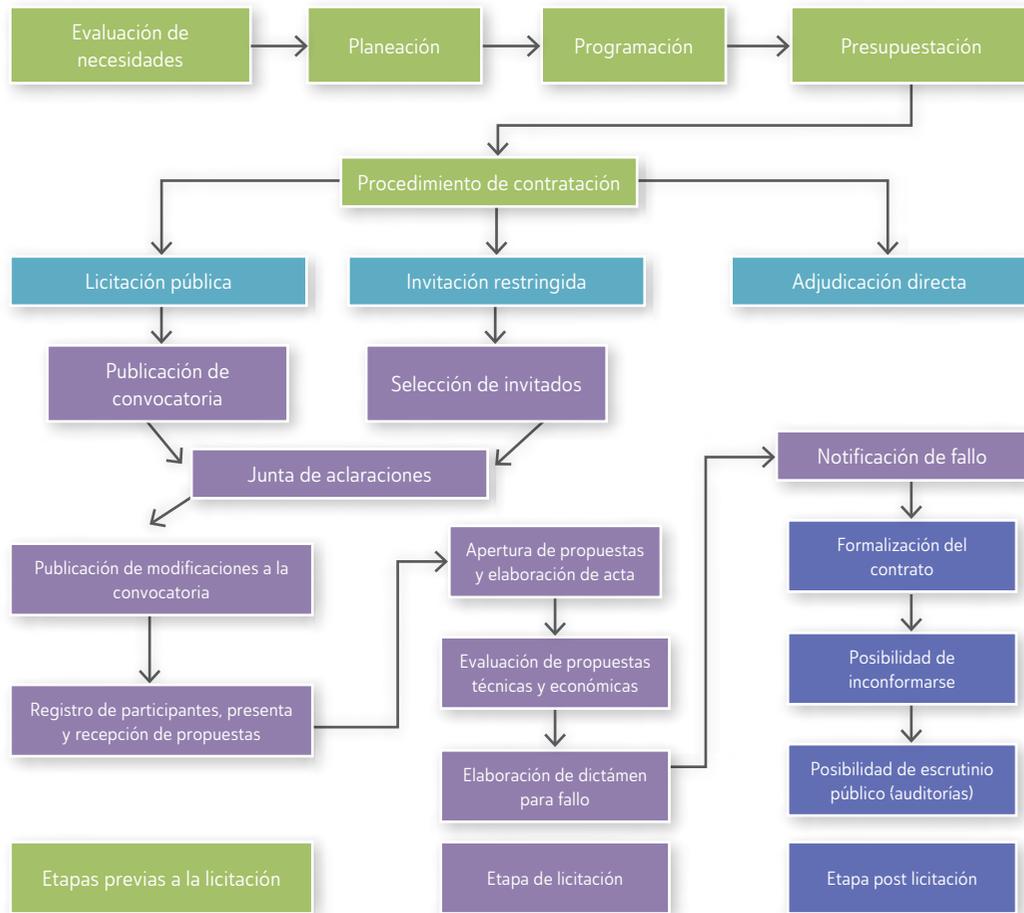
Previo al ejercicio del gasto, las dependencias y entidades de la administración pública realizaron una serie de actividades para contar con los recursos necesarios para cubrir los requerimientos, mismos que han sido evaluados previamente y que pasaron por un proceso de planeación, programación y presupuestación. Una vez que la asignación de los recursos se autoriza la unidad requirente plantea la necesidad a la unidad responsable, la cual decide el mecanismo de adjudicación o contratación aplicable en cada caso.

⁶ Para facilitar la lectura, a lo largo de este trabajo, cuando se menciona el proceso de adquisiciones nos referimos indistintamente a la asignación de pedidos, la contratación de servicios o la asignación de contratos de obra pública.



En caso de que se determine que el proceso de contratación se hará mediante adjudicación directa, el evento deberá estar debidamente fundado y motivado en alguno de los supuestos que se consideran en la Ley de Adquisiciones o en la Ley de Obras Públicas.⁷ No obstante lo anterior, cualquiera que sea el mecanismo de adjudicación, con anticipación se debe definir cuál o cuáles serán los criterios para seleccionar al proveedor o contratista al que se adjudicará un contrato. El proceso continúa cuando se adjudica el contrato, se administra y concluye cuando el proveedor o contratista entrega a satisfacción de la dependencia o entidad el bien, servicio u obra contratada. El siguiente esquema muestra las etapas que se siguen en el proceso de una contratación pública según la modalidad de que se trate.

Ilustración 12. Etapas de una contratación pública. COCOA Services. Normatividad de contrataciones municipales en los municipios de Corregidora, Querétaro, Cuautepec de Hinojosa, Hidalgo, Tula de Allende, Hidalgo, 2015.



⁷ En el caso de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, los procedimientos de contratación aplicables están enmarcados en el artículo 27. En los artículos 41 y 42 de la Ley de Adquisiciones de establecen los supuestos en los cuales las dependencias y entidades podrán contratar adquisiciones, arrendamientos o servicios



En los artículos 26 al 39 de la Ley de Adquisiciones, se regula el procedimiento de licitación pública. Asimismo, de conformidad con los preceptos del federalismo en nuestro país, los ordenamientos legales en las entidades federativas no pueden contraponerse a los establecidos en la Constitución General.

El artículo 1º de la Ley de Adquisiciones define a los sujetos que están obligados en términos de la misma. Entre otros, la fracción VI del mismo artículo establece que son sujetos de esta ley “las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que, en su caso, corresponda a los municipios interesados. No quedan comprendidos los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal”; estos últimos son los ocho fondos que integran el Ramo 33, mecanismo diseñado para transferir recursos a los estados y municipios y fortalecer su capacidad de atención en los rubros considerados para cada fondo.

De lo anterior se desprende que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público es aplicable a nivel estatal o local, cuando el origen de los recursos sea de la federación, o en algunos casos, cuando se hayan establecido convenios para el uso de recursos derivados de préstamos administrados desde la federación. La normatividad y particularidades de la administración de las adquisiciones a nivel estatal y local se presentan a continuación.

2.3 La normatividad de las adquisiciones a nivel estatal y local

Dependiendo de cuál es el origen de los recursos será la normatividad aplicable durante el proceso de las adquisiciones en las entidades federativas y los municipios.⁸ Si bien la Constitución establece *a priori* que el procedimiento a seguir será el de la licitación pública, la elección a nivel estatal o municipal dependerá de los lineamientos que norman estos procesos en cada una de las legislaciones estatales. Cada gobierno estatal se rige por su Ley de Adquisiciones; asimismo, en todas las entidades federativas la ley estatal es aplicable también en el ámbito municipal.

Además de la ley estatal, los responsables de la administración y el ejercicio de los recursos en las entidades federativas, deben conocer la Ley de Adquisiciones federal, ya que es aplicable cuando en el ejercicio del gasto existan recursos con origen en

⁸ Los recursos con que cuentan las entidades federativas y los municipios tienen su origen en dos fuentes principales: 1) recursos propios: los que se generan a partir de la recaudación fiscal por concepto de pago de impuestos, productos de derechos y aprovechamientos y; 2) aportaciones federales: se refiere a las transferencias y asignaciones que la federación hace a los estados y municipios, y tiene como sustento la Ley de Coordinación Fiscal. Adicionalmente, los gobiernos estatales y municipales pueden contraer deuda pública en el marco de las legislaciones locales.



ese nivel de gobierno. Existen otros ordenamientos federales aplicables en materia de adquisiciones y que, eventualmente, deben ser observados por las autoridades estatales y locales. Entre ellos están la Ley Federal de Competencia Económica y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Cuando existen recursos federales, de manera general la normatividad aplicable será Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Cuando los recursos son propios de los gobiernos estatales o se convierten en recursos estatales, la normatividad que rige el procedimiento es la propia Ley estatal de adquisiciones o la regulación que en esta materia resulte aplicable en cada entidad federativa.

Como se observó, la Ley Federal de Adquisiciones, hace una excepción de los sujetos de la ley cuando se trata de los fondos considerados en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (Ramo 33). El artículo 25 de esta ley establece que la transferencia de recursos en los fondos contemplados en este artículo, condicionarán el gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que establece la misma ley. Los fondos a los que se hace referencia son los siguientes:

- I.** Fondo de Aplicaciones para la Educación Básica y Normal
- II.** Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
- III.** Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
- IV.** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
- V.** Fondo de Aportaciones de Aportaciones Múltiples
- VI.** Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
- VII.** Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
- VIII.** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

El hecho de que los fondos mencionados no estén sujetos a la aplicación de la Ley de Adquisiciones, será suficiente para suponer que quedan sujetos a la normatividad estatal en materia de adquisiciones, aunque como veremos más adelante cuando analicemos los casos particulares de las entidades federativas, independientemente de que la aplicación de los fondos cumpla con los preceptos de la Ley de Coordinación Fiscal, en materia de adquisiciones parece estar indefinido el nivel de gobierno cuya normatividad debe ser aplicable.

De manera general, se puede identificar que a nivel estatal confluyen diversos ordenamientos de orden administrativo que deben observarse. Al igual que en el nivel federal, en materia de adquisiciones los estados y municipios enfrentan un entramado complejo que exige del servidor público un trabajo por demás escrupuloso. Tanto a nivel federal como estatal se han establecido y reforzado mecanismos de control para garantizar al Estado las mejores condiciones en cuanto a eficacia, eficiencia, calidad,



precio, oportunidad y demás condiciones pertinentes. Algunos de ellos se comentan en este informe.

En el siguiente cuadro se presentan de manera comparativa, algunos aspectos fundamentales en la normatividad federal en materia de adquisiciones y contratación de servicios, y la relación que la normatividad de las 32 entidades federativas guarda con la norma federal. Así mismo, en el Anexo 4 de este informe se recuperan los principales artículos de la Constitución y la Ley de Adquisiciones en los estados y se emite un breve comentario sobre su relación con las leyes federales.

Cuadro 3 Concordancia entre la normatividad estatal con la norma federal en materia de adquisiciones y contratación de servicios

Entidad federativa	Constituciones que tiene artículo similar al 134 de la Constitución	Ley de adquisiciones con artículos similares a 26 y 42 de la LAASSP	Ley de adquisiciones que faculta a contraloría	Ley de adquisiciones que contempla inconformidad de proveedores
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	Sí
Baja California	Sí	Sí	Sí	Sí
Baja California Sur	No	Sí	Sí	Sí
Campeche	Sí	Sí	Sí	Sí
Coahuila	Sí	Sí	Sí	Sí
Colima	No	Sí	Sí	Sí
Chiapas	No	Sí	Sí	Sí
Chihuahua	No	Sí	Sí	Sí
Distrito Federal	No	Sí	Sí	Sí
Durango	Sí	Sí	Sí	Sí
Guanajuato	No	Sí	Sí	Sí
Guerrero	No	A)	B)	Sí
Hidalgo	Sí	Sí	Sí	Sí
Jalisco	No	Sí	Sí	Sí
Estado de México	Sí	Sí	Sí	Sí
Michoacán	Sí	Sí	Sí	Sí
Morelos	No	Sí	Sí	Sí
Nayarit	Sí	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	No	Sí	Sí	Sí
Oaxaca	Sí	Sí	Sí	Sí
Puebla	Sí	Sí	Sí	Sí
Querétaro	No	Sí	Sí	Sí
Quintana Roo	Sí	Sí	Sí	Sí
San Luis Potosí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sinaloa	Sí	Sí	Sí	Sí
Sonora	Sí	Sí	Sí	Sí



Entidad federativa	Constituciones que tiene artículo similar al 134 de la Constitución	Ley de adquisiciones con artículos similares a 26 y 42 de la LAASSP	Ley de adquisiciones que faculta a contraloría	Ley de adquisiciones que contempla inconformidad de proveedores
Tabasco	Sí	Sí	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí	Sí
Tlaxcala	No	Sí	Sí	Sí
Veracruz	Sí	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Sí	Sí	Sí	Sí
Zacatecas	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente. Elaboración propia

- A) Sólo contempla dos procedimientos de adjudicación: concurso de licitación pública e invitación fundada en antecedentes y méritos.
- B) Considera la participación de la Contraloría conjuntamente con la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado.

En el siguiente apartado se analizará el marco normativo de los dos estados a los que pertenecen los municipios objeto de este estudio.

2.3.1 Normatividad aplicable a las adquisiciones gubernamentales en el estado de Querétaro

La Constitución del Estado de Querétaro no contempla un artículo que se refiera a los mecanismos de adjudicación y que sea análogo al artículo 134 de la Constitución General de la República; sin embargo, hace referencia a las responsabilidades de los servidores públicos en el artículo 38, fracción III, recuperando los preceptos de la Constitución General, al considerar que:

Los Servidores Públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. La Ley y demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidades, se ajustarán a las siguientes prevenciones:

...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los Servidores Públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

El artículo 14º de la Constitución de Querétaro, establece:

La Hacienda Pública del Estado y las de los Municipios, estará constituida por los bienes muebles e inmuebles comprendidos en su patrimonio y por los ingresos que establezcan en su favor las leyes.



Toda contribución se destinará al gasto público y estará prevista en la Ley correspondiente. Toda erogación deberá de sujetarse al Presupuesto de Egresos y demás disposiciones aplicables. Los Poderes del Estado y Organismos Autónomos, ejercerán de manera independiente su Presupuesto de Egresos.

Con base en lo anterior, el ejercicio de los recursos públicos se remite a la legislación secundaria. Así, para normar las adquisiciones públicas, en Querétaro existe la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro. La legislación estatal en este caso difiere conceptualmente de la Ley de Adquisiciones de la Federación, ya que mientras en ésta el ámbito de aplicación se circunscribe al Poder Ejecutivo, la Ley Queretana es aplicable para los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Ley de Adquisiciones de Querétaro tiene por objeto “regular las acciones y operaciones relativas a los actos que lleven a cabo y los contratos que celebren en materia de adquisiciones, enajenaciones y arrendamientos, de bienes muebles e inmuebles, los Poderes del Estado, los Ayuntamientos de los municipios del Estado y las entidades públicas, así como la prestación de servicios...” (artículo 1º). En este sentido, la normatividad que rige los procesos de adquisiciones en los municipios, es la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro.

Las oficialías mayores son las dependencias administrativas o su equivalente en cada uno de los poderes del Estado, ayuntamientos y entidades públicas, encargadas de realizar las contrataciones de servicios, enajenaciones, arrendamientos y adquisiciones (artículo 2º, fracción IV). En ellas, recae la responsabilidad de planear, programar, presupuestar y contratar las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles e inmuebles y, en general, la prestación de servicios; así como el resto de funciones y actividades relacionadas con el abasto gubernamental. Lo anterior otorga amplias facultades en materia de adquisiciones a las oficialías mayores.

Por conducto de las oficialías mayores, los ayuntamientos deberán establecer comités de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios que serán presididos en cada dependencia y entidad (artículo 19º). Estos comités serán los órganos responsables de determinar el procedimiento de adjudicación aplicable, siendo éstos: Licitación Pública, Invitación restringida y Adjudicación Directa (artículo 20º).

El tipo de procedimiento aplicable para la adjudicación dependerá, de acuerdo con la propia Ley, del monto de la asignación de que se trate, que se calcula con base en un porcentaje del presupuesto de egresos del estado.⁹ Llama la atención este procedimien-

⁹ Para el caso de licitación pública, cuando el monto de la adquisición resulte igual o superior al 0.01341% del presupuesto de egresos del Estado de Querétaro en el ejercicio fiscal correspondiente; para invitación a tres



to en comparación con los lineamientos federales, ya que parece que dan un margen de discrecionalidad a los funcionarios en las decisiones para realizar las adjudicaciones.

En cuanto al procedimiento de Licitación Pública, la ley contempla preferentemente que sean nacionales. La convocatoria de una licitación pública de carácter Internacional estará sujeta a que se cumpla con alguno de los criterios definidos en el artículo 23º, que son: i) cuando resulte obligatorio derivado de tratados o convenios internacionales; ii) cuando se compruebe que no existen proveedores nacionales que puedan cumplir con los bienes o servicios licitados y; iii) cuando así se estipule porque los recursos tienen su origen en créditos internacionales.

Para la fiscalización y control de los recursos públicos, “la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, es el organismo público autónomo, mediante el cual se ejercerá la función de fiscalización, en los términos que establece la ley y conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad” (artículo 31º). Es responsable entre otras, de fiscalizar los ingresos y egresos públicos, investigar los actos irregulares en el manejo de los recursos; y determinar los daños y perjuicios que afecten la cuenta pública estatal o municipal.

Por su parte, la Ley de Adquisiciones observa que los órganos internos de control de los poderes del Estado, ayuntamientos y entidades públicas, podrán realizar las acciones necesarias para verificar que se dé cumplimiento a las condiciones y los contratos derivados de los procesos de adquisición o contratación de servicios (artículo 75º). Asimismo, las personas interesadas podrán inconformarse por escrito ante los órganos internos de control correspondientes, por los actos que contravengan las disposiciones de la Ley de Adquisiciones del Estado, teniendo que presentar la inconformidad dentro de los cinco días hábiles siguientes a que se notifique de manera personal a los participantes del acto a impugnar (artículo 87º).

2.3.2 Normatividad aplicable a las adquisiciones gubernamentales en el estado de Hidalgo

El artículo 108 de la Constitución del Estado de Hidalgo es idéntico en forma y contenido al artículo 134 de la Constitución General de la República, ajustándose únicamente al nivel de gobierno en que se establece el ordenamiento¹⁰. Asimismo, en Hidalgo se

proveedores se definirá cuando el monto de la adjudicación se encuentre entre 0.00123% y 0.01341% del presupuesto de egresos del Estado y cuando es menor a 0.00123% será adjudicación directa.

¹⁰ Artículo 108. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno del Estado y la Administración Pública Paraestatal, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que están destinados. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten



publicó la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado de Hidalgo, análoga a la ley federal en la materia y que opera bajo las mismas condiciones. Entre los principales artículos de ésta ley se encuentran los siguientes.

Art. 1. La presente Ley, es de orden público e interés general y tiene por objeto, regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y servicios, de cualquier naturaleza que realicen:

- I. El Estado a través de las Dependencias del Ejecutivo Estatal;
- II. Las Entidades de la Administración Pública Paraestatal; y
- III. Los Ayuntamientos del Estado.

Art. 6. Las adquisiciones, arrendamientos y servicios con cargo total o parcial a Fondos Estatales, estarán sujetos a ésta Ley.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios con cargo total o parcial a Fondos Federales o recursos procedentes de créditos externos, conforme a los Convenios que se celebren entre el Estado y la Federación, estarán sujetos a las disposiciones de la Legislación Federal en la materia.

Art. 23. Las Entidades y los Ayuntamientos, deberán establecer Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios cuya integración, funcionamiento y facultades, se sujetarán a las reglas que al efecto establece esta Ley y demás disposiciones aplicables, en lo que no contravengan los ordenamientos legales que los rigen.

Art. 34. Las Dependencias, Entidades o Ayuntamientos, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y

proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que se hace referencia en el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las Leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de los recursos económicos estatales se sujetarán a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Décimo de esta Constitución.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que se establezcan, con objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los Artículos 56 fracción XXXI y 71 fracción XXXVII.





servicios, mediante los procedimientos de contratación que a continuación se señalan:

- I. Licitación Pública;
- II. Invitación a cuando menos tres proveedores y
- III. Adjudicación Directa

Art. 51. ...las Dependencias, Entidades o Ayuntamientos, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública a través de los de invitación a cuando menos tres proveedores o de adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda de los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos del Estado, correspondiente al Ejercicio Fiscal respectivo, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en el supuesto de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.

La suma de las operaciones que se realicen conforme a este artículo, no podrá exceder del veinte por ciento del monto total anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado a la dependencia, entidad o ayuntamiento en cada ejercicio presupuestal. En casos excepcionales, los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, podrán fijar un porcentaje mayor al indicado.

Las adquisiciones en el ámbito municipal están contenidas en esta ley y su reglamento. Los municipios investigados en el marco del presente estudio (Tula y Cuatepec), no han emitido un reglamento para regular las adquisiciones en su ámbito de competencia. A nivel municipal, en el Estado rige la normatividad que se resume en el siguiente cuadro.

Cuadro 4 Normatividad aplicable en materia adquisiciones a los municipios del estado de Hidalgo

Tipo de normatividad	Denominación	Fecha publicación / Fecha reforma	Artículos relacionados	Vínculo
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	05/02/1917 07/07/2014	134	http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/
Ley	Constitución Política del Estado de Hidalgo	01/10/1920 28/07/2014	108	http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/14/534/
Ley	Ley de adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Hidalgo	31/12/2003 25/02/2013	Toda la ley, principalmente 1, 6, 23, 34, 51	http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/dependencias/contraloriat/4normatividad.pdf



Tipo de normatividad	Denominación	Fecha publicación / Fecha reforma	Artículos relacionados	Vínculo
Ley	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Hidalgo	08/06/1984 29/04/2013		http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/dependencias/contraloriat/4normatividad.pdf
Ley	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo	29/12/2006		http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/dependencias/contraloriat/4normatividad.pdf
Ley	Ley orgánica Municipal del Estado de Hidalgo	09/08/2010 28/07/2014	26, 56, 93, 105, 106	http://tlaxcoapan.hidalgo.gob.mx/descargables/transparencia_financiera/ley-organica-municipal-del-estado-de-hidalgo.pdf
Ley	Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Hidalgo	21/11/2011 31/12/2013		http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/dependencias/contraloriat/4normatividad.pdf
Ley	Bando de policía y gobierno de Tula de Allende	3/12/2002	26, 28, 32, 46, 56, 71	http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Hidalgo/Todos%20los%20Municipios/wo39214.pdf
Ley	Bando de policía y gobierno de Cuatepec de Hinojosa	22/01/2001	27, 33, 98	http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/HIDALGO/Municipios/Cuatepec/Ban01.pdf
Reglamento	Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado de Hidalgo	11/10/2004	Todo el reglamento	http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/dependencias/contraloriat/4normatividad.pdf
Acuerdo	Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado CompraNet	28/06/2011	Todo	http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/dependencias/contraloriat/4normatividad.pdf

Fuente. COCOA Services, 2015

A continuación se plantean los principales mecanismos de control de las Contrataciones Públicas Municipales



2.4 Sistemas y mecanismos de control

Los sistemas de control implican que durante el proceso administrativo, sea posible monitorear la actuación de la autoridad y en un marco de rendición de cuentas, exigir transparencia en la función que se desempeña. Dentro de un proceso licitatorio, los participantes en un concurso deben tener la posibilidad de inconformarse ante un ejercicio irregular por parte de la autoridad, dando seguridad a los participantes para denunciar irregularidades que redunden eventualmente, en sanciones contra los servidores públicos que incurrieron en faltas en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, el ejercicio público puede ser auditado y en su caso, sancionado. Finalmente, la figura de los testigos sociales ha venido a fortalecer los mecanismos de vigilancia y control en los procesos de adquisiciones. A continuación se describen los mecanismos existentes.

2.4.1 Inconformidades

Las inconformidades son quejas interpuestas por los participantes en un concurso público. Se puede observar principalmente el fallo de la adjudicación, aunque es posible que los participantes se inconformen por el diseño de las bases o la convocatoria, o por cualquier falta que se presentara en alguno de los procesos que encierra una licitación.

2.4.2 Denuncia de irregularidades

Aun cuando no exista el planteamiento de una inconformidad por parte de los participantes en una licitación, las autoridades pueden iniciar un recurso denunciando las irregularidades que se detecten durante su proceso. A nivel federal esta responsabilidad recae de manera directa en la Secretaría de la Función Pública (SFP) o en los órganos internos de control de las dependencias o entidades. A nivel estatal existen dependencias y unidades administrativas que de manera análoga realizan esas funciones en los procesos desarrollados en las entidades federativas o los municipios.

2.4.3 Sanciones

Un mecanismo de control son las sanciones que pueden imponerse a los servidores públicos o proveedores. Las sanciones administrativas son responsabilidad de la SFP a nivel federal, o las dependencias análogas en las entidades federativas y pueden ir desde una amonestación privada hasta la inhabilitación para el ejercicio de un cargo público. Adicionalmente, en caso de existir daño patrimonial, la sanción puede trascender el aspecto meramente administrativo a uno de orden penal, siendo las instancias judiciales las responsables de resolver lo conducente.



También existen sanciones a los participantes o proveedores. En algunos casos se les puede inhabilitar como proveedores, prestadores de servicios o contratistas para el gobierno, llegando incluso a determinarse responsabilidad penal.

2.4.4 Auditorías

En cada dependencia o entidad en la administración pública federal, y en la mayoría de las administraciones públicas estatales, existe una Unidad u Órgano de Control Interno. Cualquier adquisición es susceptible de ser auditada por alguna autoridad de control. Lo que se busca mediante la auditoría es corroborar que los procedimientos de compra se hayan desarrollado en cumplimiento a la normatividad aplicable y se hayan cubierto las mejores condiciones para el estado.

2.4.5 Testigos sociales

Los testigos sociales son ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil que participan como observadores externos durante un proceso licitatorio. Es un mecanismo ciudadano orientado a vigilar el cumplimiento adecuado del proceso y a inhibir actos indebidos o de corrupción, cuya participación está normada en la Ley Federal de Adquisiciones. Muy pocas son las entidades federativas en las que está normada la participación de los testigos sociales; Hidalgo es una de ellas.



3. Desarrollo y aplicación del diseño metodológico para estudiar procesos de Contrataciones Públicas Municipales en México

El diseño metodológico desarrollado y aplicado partió de considerar el carácter exploratorio del diagnóstico considerando que la literatura en torno a la evaluación de contrataciones públicas en el ámbito municipal en México es prácticamente inexistente (Ritchie et al., 2014). Al ser el objeto de estudio uno poco explorado, se requirió realizar exploración por medio de técnicas cualitativas: visitas, revisión de información pública, entrevistas y observación sociológica en los municipios y en las instancias de los gobiernos municipales seleccionados. Metodológicamente los alcances de una investigación exploratoria se cubren al configurar un marco referencial y epistemológico que identifique factores relevantes al problema estudiado (Ritchie et al, 2014; Berg, 2001, Castañeda Salgado, 2008; Charaudeau y Maingueneau, 2002; King, Keohane y Verba, 1996). Atendiendo los criterios metodológicos de rigurosidad y replicabilidad (Berg, 2001) y considerando la naturaleza poco explorada del objeto de estudio se presenta en este apartado de forma breve los criterios bajo los cuales se realizó la selección de municipios y de actores, así como los objetivos metodológicos de las visitas in situ.

3.1. Selección de municipios

El objetivo del estudio es realizar un análisis del proceso de contrataciones públicas en los municipios seleccionados identificando la influencia del poder económico en las decisiones públicas a través de un mapeo de actores. En un primer momento se seleccionaron tres municipios mexicanos con base en tres criterios: (a) que tuvieran un rango de población entre 40,000 y 143,000 habitantes; (b) el partido en el poder; (c) el período de administración terminará entre 2015 y 2016. La selección inicial de municipios a estudiar fue:

Tabla 2. Selección de municipios A

Entidad federativa	Municipio	Población	Partido en el poder	Período de administración
Tlaxcala	Tlaxcala	89,795 habitantes	PRI	2011 al 2016
Querétaro	Corregidora	143,073 habitantes	PAN	2012 al 15
Guerrero	Iguala	140,363 habitantes	PRD	2012 al 15

A lo largo de la investigación las coyunturas políticas fueron relevantes para ajustar su diseño. El diseño coordinado de investigación de este proyecto en sus tres componentes coincidió con la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal



Isidro Burgos de Ayotzinapa y el asesinato de siete personas más por la policía municipal de Iguala, Guerrero, el 26 de septiembre de 2014. A lo largo de los meses en los que se planearon y realizaron las visitas, el presidente municipal de Iguala y su esposa fueron señalados por la PGR como responsables de estos crímenes. Este elemento de la coyuntura política que evidencia el bajo nivel de institucionalización democrática y de respeto de derechos humanos es relevante para el estudio que se realiza, pues es el primer caso en que se publicita abiertamente el nexo entre gobiernos municipales y crimen organizado, rastreado en diversos casos a lo largo de país. En este sentido, entender la influencia de los distintos tipos de poder en el contexto actual mexicano implica resaltar la importancia de realizar exploraciones de contexto y riesgo como un paso básico antes de emprender acciones de contraloría social, pues de esta forma puede considerarse un elemento de viabilidad el control territorial que ejercen sobre los gobiernos locales los poderes fácticos en distintas regiones del país.

Así, fue evidente que los criterios que determinaron la selección inicial de municipios a estudiar era insuficiente y se detectó la necesidad de incluir un cuarto criterio de selección que considera el contexto de riesgo y seguridad como requisito para realizar indagaciones ciudadanas en los municipios (OCP, 2014). De esta forma, la segunda selección de municipios fue:

Tabla 3. Selección de municipios B

Entidad federativa	Municipio	Población	Partido en el poder	Período de administración
Querétaro	Corregidora	143,073 habitantes	PAN	2012 al 2015
Hidalgo	Cuautepec de Hinojosa	45,527 habitantes	Nueva Alianza	2012 al 2016*
Hidalgo	Tula de Allende	109,193 habitantes	PRI	2012 al 15

La metodología que se plantea para el trabajo en los municipios se basa en técnicas de recolección de información y análisis de corte cualitativo a través de entrevistas dirigidas semi estructuradas con actores clave, para ubicar el discurso que existe en cada municipio respecto a las contrataciones públicas y los procesos abiertos en el ámbito municipal. La observación in situ permite dar cuenta del espacio y las formas en que operan los gobiernos seleccionados.

3.2. Selección e identificación de actores a entrevistar

La selección de actores clave se realizó considerando la experiencia metodológica de estudios municipales en los que se puede contrastar la versión oficial del presidente municipal en turno con las versiones de regidores de oposición (Meza Canales, 2014). Así en estudios previos y en experiencias de relevo de información municipal suele



suceser que los actores locales intersectan distintos roles (activistas sociales, líderes de opinión no necesariamente por medios de comunicación, sino por liderazgos sociales como profesores, maestros, comerciantes, profesores universitarios, etcétera), por lo que se propuso esta estrategia para recuperar información sobre la gestión pública actual de los municipios que se estudian.

Así, en un primer momento se realizó un mapeo de actores involucrados –al menos oficialmente– con los procesos de CPM. Para ello se buscó información en las páginas de internet oficiales. En los portales de los tres municipios se buscó la lista de contratos publicados, la conformación del ayuntamiento y los datos de contacto. En CompraNet se realizó una primera búsqueda y familiarización con el sistema, para localizar los contratos de los municipios, pero no se encontraron los documentos de los municipios en una primera búsqueda.

En una segunda búsqueda se logró ubicar a los responsables de registrar los procesos de contrataciones en el CompraNet en cada uno de los municipios. Finalmente, en el portal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) se localizó la conformación de los ayuntamientos de acuerdo con la representación partidista de regidores y síndicos y se cotejaron o completaron los datos de contacto proporcionados en las páginas de internet de los municipios.

3.3 Objetivos de las visitas

Las visitas sirvieron a distintos propósitos: (a) verificar la información de contacto publicada en las páginas de internet de los municipios; (b) realizar un tercer intento de contacto en persona encargadas de la administración pública en los municipios, dado que la comunicación por correo electrónico (contacto 1) y por teléfono (contacto 2) fue complicada; (c) realizar observaciones sociológicas sobre los ayuntamientos y las condiciones del municipio; ubicar posibles actores clave en terreno; y, (d) recoger información vía entrevistas semi estructuradas con los actores clave localizados vía portales oficiales de los municipios sobre los procedimientos de contrataciones gubernamentales.

En terreno se buscó localizar al cronista de la ciudad o a integrantes de grupos ciudadanos o colectivos ciudadanos, como actores clave que permitirían contrastar la administración actual local con las pasadas y también para localizar contrataciones públicas relevantes para la sociedad local. Sin embargo no fue posible identificarles, contactarles ni entrevistarles. Se diseñaron cuatro instrumentos de entrevista dirigidos a cada uno de los tipos de actores mapeados a partir de la revisión documental y del marco referencial construido.



Se realizó una primera aproximación a CompraNet en la que se exploró el sistema y su funcionamiento. En las primeras exploraciones hechas a través de portal CompraNet no fue posible ubicar contrataciones públicas realizadas o registradas por parte de los tres municipios del estudio, debido a la complejidad en que está organizada la información que responde a la lógica de facilitar la información a compradores y oferentes y no necesariamente a quienes están realizando el monitoreo ciudadano de contrataciones públicas. Tras el primer mapeo en CompraNet, se realizaron las visitas a los municipios y se enfocaron los actores de la gestión pública municipal con dos objetivos inmediatos:

1. Realizar un estudio exploratorio de contexto de las gestiones públicas municipales que pudiera dar luz sobre el entorno en que se realizan las contrataciones públicas.
2. Realizar un primer acercamiento a los municipios que permitiera ubicar proveedores y rutas de acceso a los contratos públicos de los municipios.

Adicionalmente y de forma práctica en las visitas se recabó información sobre condiciones de respuesta burocrática y desempeño democrático de las administraciones públicas estudiadas. Los guiones de las entrevistas semi estructuradas se realizaron contemplando la matriz de recolección de datos que se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 4. Matriz de recolección de datos dirigida a actores clave

Conceptos	Dimensiones	Datos	Fuentes
Gestión municipal	Retos, lecciones aprendidas y trayectoria	Exploratorio	Entrevistas con informante clave, observación
Presupuesto municipal	Herencia de la administración pasada Principales retos municipales del desarrollo	Exploratorio	Entrevistas con informante clave, observación
Presupuesto municipal	Procedimiento, mecanismos institucionales y actores clave (ayuntamiento y consejos ciudadanos)	Exploratorio	Entrevistas con informante clave, observación
Presupuesto municipal	Innovaciones de la actual administración	Exploratorio	Entrevistas con informante clave, observación.
Contrataciones públicas	Procedimiento, mecanismos institucionales y actores clave (ayuntamiento y consejos ciudadanos, proveedores).	Exploratorio	Entrevistas con informante clave, observación.
Contrataciones públicas	Modalidades formales de contratación pública e informales.	Contratos, documentos de los procesos de licitaciones, publicación de convocatorias de existir en documentos en el ayuntamiento	Entrevistas con informante clave, observación.
Contrataciones públicas	Incentivos de la contratación abierta, costos de contratación abierta	Exploratorio	Entrevistas con informante clave, observación



Conceptos	Dimensiones	Datos	Fuentes
Contrataciones públicas	Retos	Exploratorio	Entrevistas con informante clave, observación
Coordinación con otros agentes	Locales, estatales, federales internacionales, universidades, organizaciones	Exploratorio	Entrevistas con informante clave, observación
Prioridades del gasto de la perspectiva del actor	Eficacia/eficiencia Justicia social DIDH Transparencia, CPS, Plan Estratégico	Exploratorio	Entrevistas con informante clave, observación
Participación ciudadana	Mecanismos formales e informales	Exploratorio	Entrevistas con informante clave, observación
Liderazgos comunitarios	Mecanismos formales e informales	Exploratorio	Entrevistas con informante clave, observación

Fuente: elaboración propia con base en el diseño metodológico realizado para esta investigación.

Es importante resaltar que los alcances de los resultados que se presentan en las siguientes secciones corresponden a los resultados de análisis de la información recolectada con la estrategia metodológica diseñada para esta investigación, de carácter cualitativo, exploratorio con selección no representativa estadísticamente, por lo que los resultados son indicativos de los casos estudiados e identifican factores relevantes para su estudio en el monitoreo ciudadano de CPM en el contexto mexicano, pero no pueden considerarse como generalizables.

En el siguiente apartado, se presenta el mapeo de actores de poder institucional-burocrático, un resultado intermedio de esta investigación que sirvió como entrada a la exploración del contexto municipal para verificar la existencia de procesos formales de contrataciones públicas y para caracterizar su grado de apertura. Es importante señalar que siguiendo los criterios de exploración del entorno propicio (OCP, 2014), este mapeo fue el punto de partida para recolectar información sobre el contexto de riesgo en cada uno de los gobiernos municipales estudiados.

En los siguientes apartados se presenta el análisis de las contrataciones públicas en cada uno de los tres municipios; se incluye el mapa de actores burocráticos, un análisis presupuestal de las contrataciones públicas y del entorno municipal. Como información relevante para sustentar los hallazgos de la investigación se reportan fragmentos relevantes de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo a los funcionarios municipales encargados de las contrataciones públicas, con el fin de plantear sus opiniones y comentarios sobre los procesos de contrataciones en los municipios seleccionados. Adicionalmente se reportan las contrataciones públicas dependiendo del tipo de la fuente de ingreso: federal, estatal o municipal. Asimismo se incluyen la información que se pudo recabar sobre las contrataciones realizadas en los municipios durante el ejercicio de 2013 por modalidad de la compra, y finalmente el listado de los proveedores registrados en el mismo año en los tres municipios.



4. Mapeo de actores burocráticos relacionados con las Contrataciones Municipales

En este apartado se presentan los mapas de actores de poder burocrático institucional para cada uno de los municipios estudiados. El ejercicio de contrastar la respuesta burocrática con los parámetros establecidos en la marco de referencia fue interesante, pues no en todos los casos se logró contactar a los actores clave en los procedimientos de CPM, ya sea porque no contestaron a las convocatorias y comunicaciones realizadas (espectro bajo de respuesta) o porque a pesar de existir los puestos en la estructura formal municipal en las visitas in situ se constató que en la realidad los puestos están vacíos, es decir no hay alguien designado. También se encontró el caso en que sí se encuentra a alguien designado al puesto clave pero las funciones que realiza son establecidas por la coyuntura y el entendimiento personal del presidente municipal en turno, lo cual muestra una baja institucionalidad democrática.

4.1. Tula de Allende, Hidalgo: actores burocráticos

El mapa de actores de poder burocrático institucional indica con el borde azul puestos clave y quienes los ocupan oficialmente, con borde rojo quienes respondieron negando entrevista y con borde verde quienes fueron entrevistados.

4.2 Cuauhtepec de Hinojosa, Hidalgo: actores burocráticos

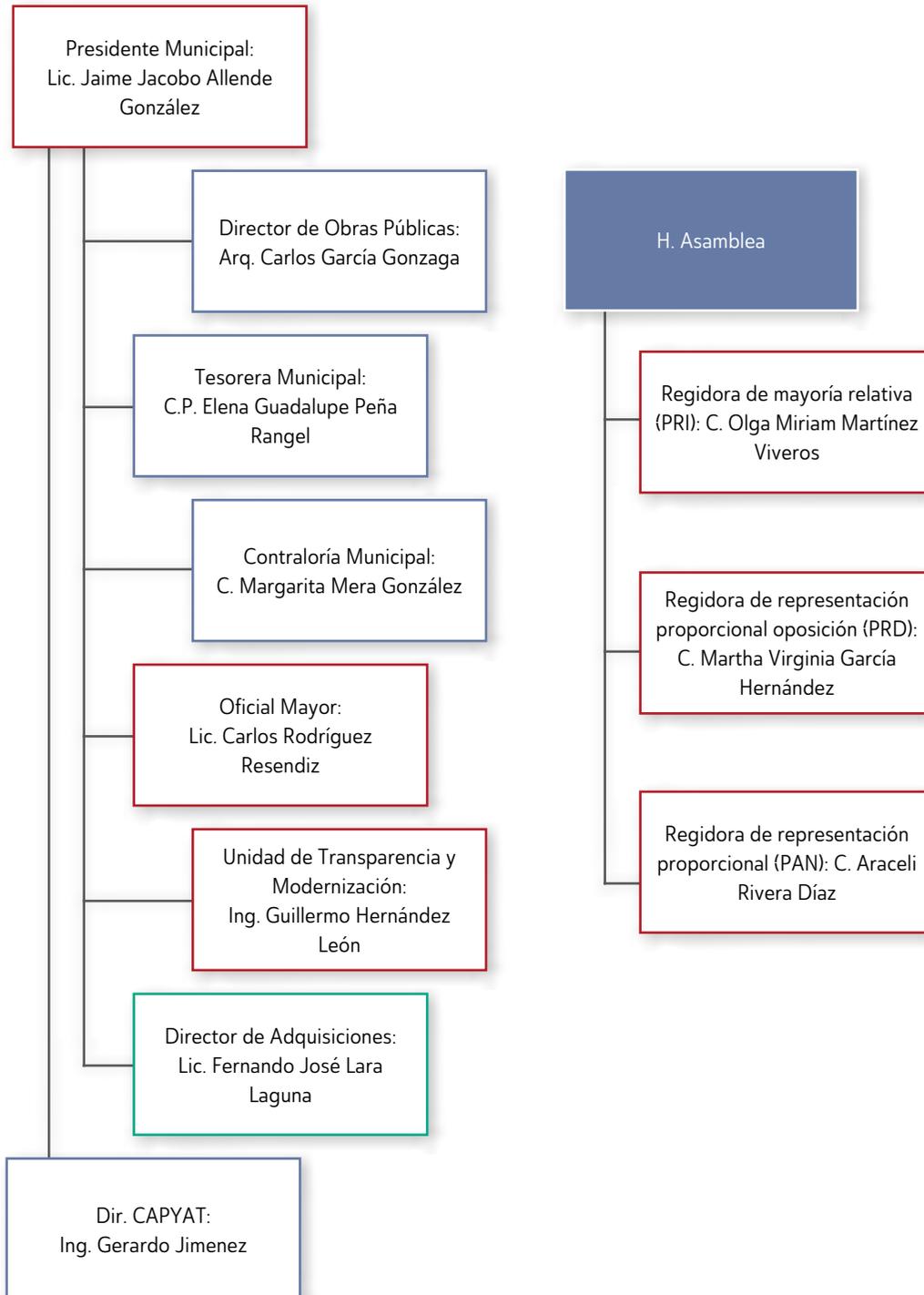
El Mapa de Actores de Poder Burocrático Institucional indica con borde azul puestos clave y quienes los ocupan oficialmente, con borde rojo quienes respondieron negando entrevista y con borde verde quienes fueron entrevistados. El borde amarillo, marca disparidades constatadas en visita.

4.3 Corregidora, Querétaro: actores burocráticos

El mapa de actores de poder burocrático institucional indica con borde azul puestos clave y quienes los ocupan oficialmente, con borde morado quienes no respondieron a los tres intentos de contacto y con borde verde quienes fueron entrevistados.



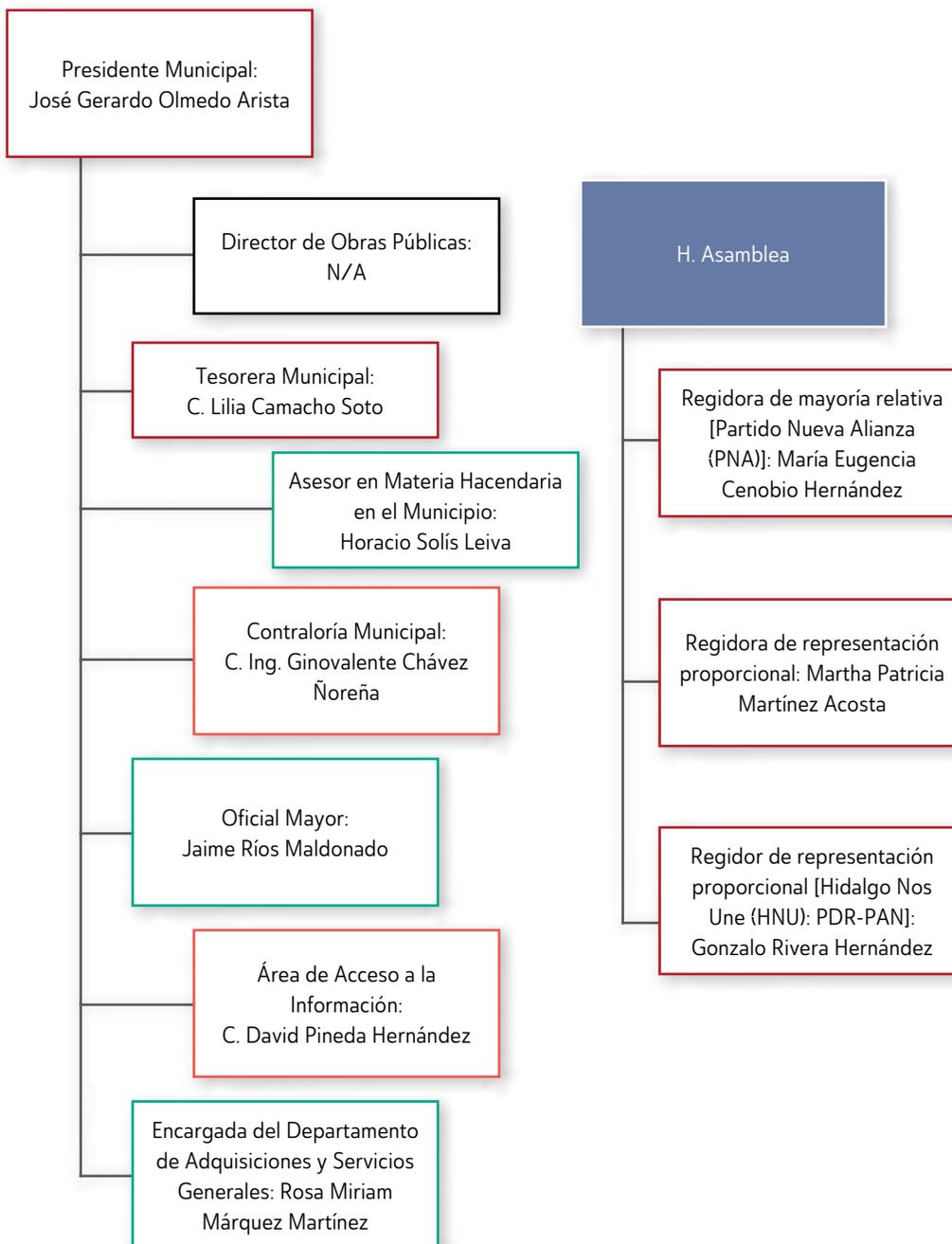
Ilustración 13. Tula de Allende: mapeo de actores clave para las CPM. Elaboración propia.



Fuente: INAFED y sitio de internet municipal, noviembre 11, 2014.



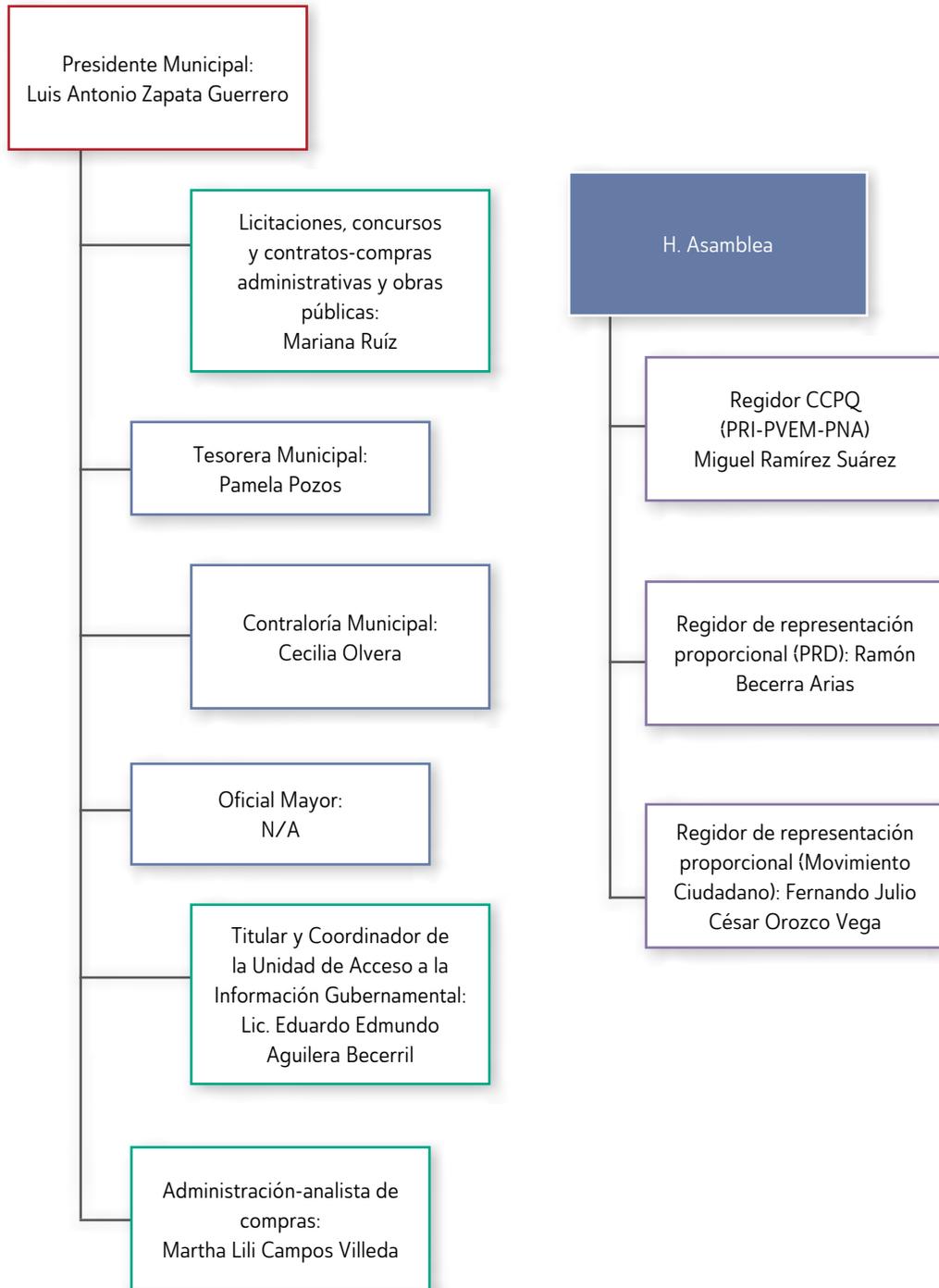
Ilustración 14. Cuautepec de Hinojosa: mapeo de actores clave para las CPM. Elaboración propia.



Fuente: INAFED y sitio de internet municipal. Noviembre 11, de 2014.



Ilustración 15. Corregidora: mapeo de actores clave para las CPM. Elaboración propia.



Fuente: INAFED y sitio de internet municipal, noviembre 11, 2014.



5. El entorno municipal mexicano y el proceso de la apertura de las Contrataciones Públicas Municipales

En este apartado presentamos elementos que configuran el entorno municipal y una evaluación exploratoria de si es propicio o no para la apertura de procesos de CPM. Se retoman los elementos del marco referencial construido como parámetros de evaluación.

Es importante señalar que las visitas a los municipios se realizaron en una coyuntura política marcada por un clima nacional crispado por dos eventos: la desaparición forzada y probable ejecución extrajudicial de 43 estudiantes de la Normal Ayotzinapa en Iguala y por el destape público de las relaciones discrecionales y de corrupción entre el gobierno federal y Grupo Higa. Dos de los viajes que se realizaron a los municipios para recabar información fueron al estado de Hidalgo, recientemente gobernado por Miguel Ángel Osorio Chong, actual titular de la Secretaría de Gobernación, y por Jesús Murillo Karam, titular de la Procuraduría General de República de 2012 a 2015. En el caso del tercer municipio estudiado, Corregidora forma parte de la zona metropolitana de Querétaro. Esta zona también se vio afectada durante el periodo en el que se recolectó información por la cancelación de la licitación del Tren Bala Querétaro-DF.

En esta coyuntura política se realizaron las visitas, por lo que se previó que la respuesta burocrática podría ser afectada debido al escrutinio público que se daba en medios de comunicación masiva respecto a la transparencia y la rendición de cuentas. Así mismo, se previó el resquemor que podría provocar la difusión pública del procesamiento penal del presidente municipal de Iguala, Guerrero, y que podría aumentar la cautela o desconfianza al contacto ciudadano por parte de las administraciones municipales que se visitaron.

La agenda de entrevistas planeadas se diseñó con el objeto de recabar información cualitativa sobre la forma en que quienes operan la política municipal realizan los procesos de contrataciones gubernamentales y su percepción sobre los procesos para transparentar o abrir al escrutinio ciudadano esta información. En este sentido resulta revelador que sólo en uno de los tres municipios (Corregidora) fue posible realizar las entrevistas sociológicas con el actor gubernamental encargado de la oficina de transparencia. En Cuautepec de Hinojosa, como se muestra en el mapeo de actores 5.2., se constató en terreno que no existía siquiera una persona encargada de tal función y en el municipio de Tula de Allende el responsable de Transparencia y Acceso a la Información fue quien insistió en negar la autorización para grabar las entrevistas y evadió más tajantemente entablar contacto con la entrevistadora. Estos elementos cualifican en cierta medida la diferencia en la respuesta burocrática pero también el desempeño institucional de los municipios estudiados, pues no establecen mecanismos de participación clara.



La recolección de información por medio de entrevistas sociológicas se diseñó para recabar la percepción de los actores de poder burocrático institucional, sus discursos se contrastan con la información que es accesible de acuerdo con el marco normativo existente (ver apartado séptimo). Resalta que en los tres municipios estudiados los actores responsables de realizar las contrataciones municipales accedieron a realizar la entrevista y que esta fuera grabada, por lo que se logró recabar la información sobre los procesos de adquisiciones municipales y los retos que enfrentan quienes las realizan; desde cumplir con la legalidad e incorporar lógica de gestión pública, hasta establecer buenas prácticas y dar cumplimiento a estándares del DIDH.

El primer paso en el marco de referencia para el monitoreo de las contrataciones públicas que señala el OPC (2014:19) es analizar el contexto y el riesgo que supone el trabajo para determinar si el entorno municipal en el que se trabaja es propicio para la apertura de las contrataciones públicas. En este punto es importante considerar las diferencias entre los escenarios posibles y actuales, y los escenarios ideales a los que se espera llegar por medio de ejercicios de rendición de cuentas. Es importante en este paso entender quiénes son los actores relevantes, cuáles son sus capacidades y cuáles los incentivos que tienen para participar en las contrataciones públicas. La guía señala la necesidad de ubicar los posibles riesgos tanto para la intervención ciudadana como del contexto integral. Señala que el primer acercamiento, aun si es para recabar información, debe considerarse como una participación constructiva. Esto implica que se considera estratégico para establecer las relaciones con los actores involucrados. Es por este criterio, y considerando el alcance exploratorio del método, que las entrevistas se realizaron con un guión abierto y no como una guía de contraloría, checklist o confrontación con los actores entrevistados. Se recalcó además el carácter académico del estudio en cuestión para sortear la resistencia que se previó, después del primer contacto, al contacto con la entrevistadora.

5.1 Desempeño institucional

El desempeño institucional en los municipios de Tula de Allende, Hidalgo, Cuatepec de Hinojosa, Hidalgo y Corregidora, Querétaro se estudió considerando el indicador de innovación legislativa (Putnam, 1995) adaptándolo a los parámetros que marcan el entorno propicio para la apertura de las contrataciones públicas, como la existencia de procedimientos de divulgación y participación. Un primer paso sería determinar la existencia de políticas, leyes, reglamentos y acuerdos institucionales y su oportuna publicación y accesibilidad.

De una comparación entre los elementos estudiados con los tres casos seleccionados en este estudio se pueden calificar con verde, amarillo y rojo, dependiendo del



desempeño institucional observado. Esta calificación (que no medición) se determina por la comparación de los casos y no con su contraste con los parámetros referenciales.

Tabla 5. Desempeño institucional democrático: innovación legislativa en política de contrataciones públicas abiertas.

Referencia de contraste	Indicadores	Parámetros	Semáforo
Desempeño institucional democrático.	Indicador 5 del Índice de Desempeño Institucional: innovación legislativo (Putnam, 1995). Entorno propicio (OCP, 2014) para regular los procesos de contrataciones municipales: políticas, leyes, reglamentos y acuerdos institucionales.	Mecanismos de divulgación y participación	De una comparación entre los elementos estudiados con los tres casos seleccionados que en este estudio se realiza se pueden calificar con verde, amarillo y rojo, dependiendo el nivel de desempeño institucional observado. Esta calificación (que no medición) se determina por la comparación de los casos y no con su contraste con los parámetros referenciales.
Tula de Allende	Inexistencia de un Plan de Contrataciones Municipal publicado accesiblemente en el portal de internet.	El portal de internet tiene una sección de transparencia y acceso a la información con los criterios marcados por la ley estatal en la materia. Los documentos publicados no sistematizan de forma accesible la información sobre las adquisiciones municipales: no señalan rubros presupuestales, tipo de contratación, licitantes, procedimientos de concursos ni necesidades públicas a las que atienden.	Rojo
Cuautepec de Hinojosa	Inexistencia de un Plan de Contrataciones Municipal publicado accesiblemente en el portal de internet.	El portal de internet tiene una sección de transparencia y acceso a la información con los criterios marcados por la ley estatal en la materia. Los documentos publicados no sistematizan de forma accesible la información sobre las adquisiciones municipales. De la página de transparencia no se logró recuperar ningún documento en la revisión preparatoria a la visita y resaltan en la página de internet del municipio inconsistencias como tener dos responsables para el mismo puesto (titular de la Unidad de igualdad de género).	Rojo



Referencia de contraste	Indicadores	Parámetros	Semáforo
Corregidora	Inexistencia de un Plan de Contrataciones Municipal publicado accesiblemente en el portal de internet.	<p>El portal de internet tiene una sección de transparencia y acceso a la información con los criterios marcados por la ley estatal en la materia. Resalta que la Ley Estatal de Información Pública obliga a publicar documentos que dan más información sobre las cuentas públicas en comparación con los municipios de Hidalgo. Sin embargo cuentan con el Padrón de Proveedores y con la lista de beneficiarios de cheques y pagos emitidos por el municipio de Corregidora. En contraste con la información que es posible rastrear en los gobiernos municipales del Estado de Hidalgo, Corregidora muestra en este estudio el mejor desempeño institucional, aun si en los documentos publicados no sistematizan de forma accesible la información sobre las adquisiciones municipales.</p> <p>Los directorios publicados en la sección de transparencia de la página de internet de Corregidora son los más precisos. Resalta que la página de internet es un sitio vivo que se fue actualizando a lo largo del proceso de esta investigación. De los portales revisados previo a las visitas el de Corregidora fue el único que presentaba directorio de proveedores, presupuesto y tenía una página funcional para acceder a la sección de transparencia.</p>	Verde

5.2. Respuesta burocrática

Para evaluar la respuesta burocrática y a la vez evaluar las condiciones de riesgo y contexto de las lógicas burocráticas de cada uno de los municipios estudiados fue necesario indagar que tipo de concepción y percepción exhiben los actores clave identificados en el mapeo de poder burocrático institucional. Para lograr el contraste y la caracterización de la respuesta burocrática de cada uno de los gobiernos municipales estudiados en los que se insertan los procesos de contrataciones públicas se retomó el indicador 12 del Índice de Desempeño Institucional respecto a la respuesta burocrática (Putnam, 1995). En este sentido, se retoma el experimento de los tres contactos para evaluar la rapidez de respuesta, la comprensibilidad y claridad de las respuestas, así como su disposición a rendir cuentas a la ciudadanía. Es importante resaltar, aunque parezca una obviedad, que



en estos tres contactos la falta o dilación de respuesta al contacto (solicitud de entrevista) es en sí misma información reveladora sobre la ausencia de respuesta burocrática.

Tabla 6: Desempeño institucional: respuesta burocrática

Referencia de contraste	Indicadores	Parámetros	Semáforo
Desempeño institucional democrático	Indicador 12 del Índice de Desempeño Institucional: capacidad de respuesta burocrática (Putnam, 1995).	Primer contacto: se realizó por correo solicitando una entrevista informativa, se evaluó la rapidez de respuesta, comprensibilidad y claridad. Segundo contacto: se realizó por teléfono, en caso de que el correo no fuera contestado. Tercer contacto: se realizaron en todos los casos visitas para corroborar la información sobre la estructura gubernamental y la titularidad de los puestos.	De una comparación entre los elementos estudiados con los tres casos seleccionados en este estudio se pueden calificar, con verde, amarillo y rojo, dependiendo el nivel de desempeño institucional observado. Esta calificación (que no medición) se determina por la comparación de los casos y no con su contraste con los parámetros referenciales.
Tula de Allende, Hidalgo	Primer contacto: se realizó por correo solicitando una entrevista al presidente municipal, al encargado de contrataciones y adquisiciones, al responsable de acceso a la información, modernización y transparencia, a un regidor de oposición y a uno de mayoría relativa.	Primer contacto: No se tuvo respuesta por parte de ninguno de los funcionarios públicos contactados por correo electrónico, por lo que se evalúa como deficiente la calidad de la respuesta burocrática de primer contacto. Más allá, la información publicada en el portal de internet oficial sobre datos de contacto es errónea. Segundo contacto: Dada la desinformación que se publica en el sitio de internet, fue difícil conseguir los teléfonos de contacto del gobierno municipal y de los regidores municipales, así como sus correos electrónicos. Se evalúa como deficiente pero también como evasiva la respuesta burocrática en esta fase, pues al llamar al teléfono de contacto se hicieron al menos cuatro pases de conmutador en conmutador sin lograr contactar a los titulares. Tercer contacto: En las visitas se notificaron en oficialía de partes los oficios con los que se habían solicitado las entrevistas vía correo electrónico. Se notificó personalmente al oficial de Acceso a la Información, quien tendría que ser el centro catalizador de los parámetros de divulgación y participación que marcan el entorno propicio para la apertura de los procesos de contrataciones públicas municipales.	Rojo.



Referencia de contraste	Indicadores	Parámetros	Semáforo
Tula de Allende, Hidalgo (continuación)	<p>Segundo contacto: se realizó por teléfono, en caso de que el correo no fuera contestado.</p> <p>Tercer contacto: se realizaron en todos los casos visitas para corroborar la información sobre la estructura gubernamental y la titularidad de los puestos.</p>	<p>Resalta que el servidor público en cuestión mostró en su computadora la recepción oportuna del correo del primer contacto, pero simplemente se negó a contestar. Se intentó entrevistar a los actores clave pero negaron entrevistas, su resistencia se exacerbó al conocer que serían grabadas en audio. La única entrevista que se consiguió recabar frente a esta política claramente opaca y de rechazo al contacto con la entrevistadora se logró vía el oficial de Comunicación Social, sin que estuviera enterado de la negativa del oficial mayor para dar estas entrevistas. La entrevista se sostuvo con el encargado de Contrataciones y Adquisiciones en instalaciones no oficiales.</p>	Rojo.
Cuautepec de Hinojosa, Hidalgo	<p>Primer contacto: se realizó por correo solicitando una entrevista informativa, se evaluó la rapidez de respuesta, comprensibilidad y claridad de la respuesta.</p> <p>Segundo contacto: se realizó por teléfono, en caso de que el correo no fuera contestado.</p> <p>Tercer contacto: se realizaron en todos los casos visitas para corroborar la información sobre la estructura gubernamental y la titularidad de los puestos.</p>	<p>Primer contacto: a los correos enviados y a la solicitud de entrevista contestó por llamada telefónica dos semanas después de enviados y una semana antes de la visita anunciada, vía llamada telefónica, la asistente del presidente municipal, quien confirmó la posibilidad, fecha y hora de realizar la entrevista y de grabarla.</p> <p>Segundo contacto: Los directorios publicados en la sección de transparencia de la página de Cuautepec de Hinojosa no incluyen teléfonos. Resalta que la única entrevista confirmada previa a la vista de la agenda fue en la que se convocó al presidente municipal.</p> <p>Tercer contacto: La agenda de la visita fue caótica e inició con llamadas de la Presidencia a las 6 am para cancelar el horario de la entrevista. Finalmente se confirmó la entrevista, pero en las instalaciones provisionales del gobierno municipal, y quien la otorgó fue un asesor de la Tesorera, como se señala en el mapa de actores burocráticos del municipio. Extra oficialmente se conversó con el recién nombrado secretario particular del presidente municipal y quien una semana antes de la visita (19 de noviembre de 2014) fuera el titular de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información. No se logró entrevistar al nuevo encargado de esta Unidad, pues no se había nombrado. Sin embargo, en las entrevistas fue posible conversar con la persona encargada de realizar los procesos de adquisiciones municipales, quien explicó cómo se realizan las adquisiciones municipales. Compartió los formatos internos de solicitud de adquisiciones gubernamentales y el documento de informe de Hacienda en físico.</p>	Amarillo



Referencia de contraste	Indicadores	Parámetros	Semáforo
Corregidora, Querétaro	<p>Primer contacto: se realizó por correo solicitando una entrevista informativa, se evaluó la rapidez de respuesta, comprensibilidad y claridad de la respuesta.</p> <p>Segundo contacto: se realizó por teléfono, en caso de que el correo no fuera contestado.</p> <p>Tercer contacto: se realizaron en todos los casos visitas para corroborar la información sobre la estructura gubernamental y la titularidad de los puestos.</p>	<p>Primer contacto: Los directorios publicados en la sección de transparencia de la página de Corregidora son los más precisos de los municipios estudiados. Fue posible contactar al encargado de Transparencia por correo electrónico, quien contestó a los cuatro días de enviada la invitación. La visita se confirmó por teléfono con una llamada en respuesta a las convocatorias enviadas por correo.</p> <p>Segundo contacto: El titular proporcionó datos de contacto, correctos y accesibles, a diferencia de los otros dos municipios. La única entrevista que se confirmó fue con el encargado de Transparencia y Rendición de Cuentas, quien coordinó las entrevistas necesarias sobre el tema de contrataciones gubernamentales.</p> <p>Tercer contacto: a pesar de la disponibilidad y la respuesta adecuada y con rapidez en la primera visita que se realizó al gobierno municipal se canceló ya en terreno la entrevista. Se reagendó para diciembre, pues las responsables de contrataciones y adquisiciones y el titular de Acceso a la Información estaban dando cumplimiento a las labores de auditoría.</p> <p>En las entrevistas realizadas en enero de 2015 el discurso que mostraron las tres personas entrevistadas fue acorde a la gestión pública, la transparencia y la competencia equitativa en los procesos de contrataciones públicas.</p>	Verde

5.3. Entorno propicio para la apertura de las contrataciones públicas en el ámbito municipal

Los gobiernos municipales estudiados no alcanzan elementos para valorar buenas prácticas acordes a las establecidas en el marco referencial explorado en este documento. Un gran reto que se encontró ha sido respecto a la información sobre contrataciones públicas que sí es accesible ya que está organizada para responder a las necesidades de dos actores principalmente: quienes ofertan y quienes demandan servicios. La ausencia de los planes de contrataciones darían cuenta de información elaborada específicamente para mejorar la gestión pública pero también de parámetros para el monitoreo ciudadano. Se constata la inaccesibilidad a un plan de adquisiciones estratégico y se presume su inexistencia tras la información rastreada vía revisión de portales de internet oficiales, entrevistas con encargados, análisis de solicitudes de información así como información cotejada en CompraNet, por lo que los mecanismos de divulgación y participación ciudadana que deberían ser verificados en las siete etapas de un “Plan de



adquisiciones estratégicas” de acuerdo con los parámetros de la OCDE (2012) no pueden ser verificados. En este sentido, el mejoramiento del desempeño institucional tendría que ser uno de los principales factores a atender en los procesos de contraloría social municipal enfocados a rastrear y abrir a la ciudadanía los procesos de contrataciones públicas en este ámbito.

Dado que no es posible verificar estos indicadores y cualificarlos aún en términos exploratorios, se considera pertinente relatar las experiencias de resistencia y de apertura al contacto ciudadano que se experimentaron en la verificación de este elemento que configuran a los municipios estudiados.

5.3.1. Tula de Allende, Hidalgo

Los actores de poder burocrático institucional en Tula de Allende resultaron los más defensivos formalmente ante el proceso de entrevistas. El encargado de Transparencia, Rendición de Cuentas y Modernización ignoró los correos y la invitación enviada por fax, sin embargo en persona confirmó que era su correo y que sí la había recibido. Fue necesario acudir con el oficio sellado por oficialía de partes para lograr hablar con él. A su vez, se tuvo que pedir autorización dos veces con el oficial mayor para realizar las entrevistas. Cuando se consiguió la autorización del oficial mayor, el responsable de Transparencia, Rendición y de Cuentas y Modernización se dirigió a la asistente de informática, quien al ver la grabadora hizo saber que no tenía autorización para grabarla autorización, por lo que se volvió a acudir al oficial mayor y se solicitó la autorización para grabar las entrevistas. El oficial mayor autorizó las entrevistas programadas pero no su grabación con el dicho: “no tenemos nada que ocultar, pero preferimos que no nos grabe”. En una acotación, la asistente encargada de subir la información de transparencia a la página de internet informó que antes sí permitían grabar, pero acababa de pasar “algo” y ya no se permitían las grabaciones. No quiso abundar en el incidente, al pedirle que lo detallara.

Al explicar que los parámetros metodológicos y de rigor que implica la entrevista sociológica y la necesidad de registrarla en audio, el encargado de Transparencia, que fue quien se mostró en gran desacuerdo con la presencia de la investigadora en las instalaciones municipales, enfatizó que todas las preguntas se las hiciera llegar por solicitud de información, incluidas las preguntas sobre sus trayectorias. Abundó que para eso era el recurso y que no podían dar entrevistas si tenían ya la opción y obligación de utilizar los mecanismos de solicitudes de información. Es interesante contrastar los dichos con la información casi nula que se logró recuperar por estos mecanismos y por los portales tanto del ayuntamiento como de CompraNet de este gobierno.

Agotado el recurso institucional, formal y jerárquico para conseguir las entrevistas, se optó por buscar al oficial de Comunicación Social (que se encuentra en otro edificio a



unos metros de la Presidencia Municipal y de la oficina de la H. Asamblea), quien no estaba al tanto de lo sucedido en el edificio principal del ayuntamiento. Al presentarme, contextualizando las negativas del oficial mayor y al dar la reseña curricular, el encargado de Comunicación Social mostró asombro, cambió lenguaje corporal y la negativa a las entrevistas. De modo discrecional llamó al encargado de Adquisiciones Municipales para que diera la entrevista: “échale una mano a una amiga que está haciendo un trabajo escolar”. Así la entrevista con el encargado de Adquisiciones Municipales se realizó en un café fuera de las instalaciones del ayuntamiento.

El contacto con los síndicos y regidores costó más trabajo, debido a que al formar parte de la llamada Honorable Asamblea y considerarse representantes de la ciudadanía, justifican no estar en el ayuntamiento. No contestaron ninguna de las invitaciones realizadas vía correo electrónico. Telefónicamente fue imposible verificar sus correos electrónicos o teléfonos, así que el contacto sólo se pudo realizar en persona, vía una llamada a sus celulares por parte de las asistentes que se encuentran en la oficina de la H. Asamblea ubicada en el edificio de la Presidencia Municipal, quienes, ante la presencia prolongada de la investigadora y las citas canceladas, decidieron proporcionar los números de celular de las regidoras seleccionadas para las entrevistas. Dos de ellas mostraron gran interés y dieron hora para la entrevista. Sin embargo, a la hora de la entrevista cancelaron. Propusieron: “nosotras la contactamos para que no tenga que hacer tres entrevistas y sea sólo una”. Por lo que es un indicador también del discurso de disponibilidad que contrasta con los hechos de respuesta burocrática al contacto ciudadano.

5.3.2. Cuautepec de Hinojosa, Hidalgo

De la visita fue posible constatar que el edificio que aloja la Presidencia Municipal está en reparación. Por lo que las áreas del gobierno municipal están alojadas en diversos edificios en la cabecera municipal. A diferencia de Tula de Allende, en este municipio hubo una respuesta telefónica a las convocatorias de entrevistas. También contrasta que no hubo respuesta defensiva ante la grabación de las entrevistas. En la entrevista principal que fue posible registrar en audio, resalta que el entrevistado fue el asesor o consultor de la Tesorería Municipal. Despliega un discurso oficial positivo y tecnocrático sobre la rendición de cuentas y la nueva gestión pública. Sin embargo refiere que estas lógicas son complicadas por el tipo de liderazgo y administración que impone el presidente municipal.

Reconoce la trayectoria política y legitimidad social y comunitaria que tiene el presidente municipal en la región y refiere cómo se logró superar la deuda pública con la que recibió el municipio esta administración.

Las entrevistas se realizaron en dos sedes alternas, dos de ellas en donde se hospeda temporalmente la Presidencia Municipal, aparentemente un inmueble público, y la otra



en la sede alterna de lo que refieren localmente como el H. Ayuntamiento, hospedado en un edificio rotulado como hotel y que contenía locales comerciales en la planta baja.

Sobre la resistencia al acceso a la información resalta que el oficial negó la posibilidad de reproducir las minutas del ayuntamiento a la investigadora, pues para realizar las copias era parte del procedimiento comparecer en una de sus sesiones mensuales y pedir personalmente el permiso, por lo que se constata no sólo la falta de claridad de las funciones municipales y su nomenclatura sino que la noción del principio de máxima publicidad es muy ajena en la práctica. La interacción, sin embargo, él mismo contacto a los regidores seleccionados para ser entrevistados y facilitó la llamada telefónica con la síndica hacendaria, a quién se refieren como “la síndico hacendaria”.

Finalmente, es relevante que no es muy claro el uso de la nomenclatura que utilizan pues no es homogénea. Por ejemplo, lo que refieren como H. Ayuntamiento en Cuau-tepec es equivalente a lo que refieren como H. Asamblea en Tula de Allende. En todas las entrevistas realizadas se refieren al principio de legalidad para justificar los procedimientos de contrataciones públicas y su grado de apertura y accesibilidad con dichos como: “en la ley estatal dice”.¹¹

5.3.3. Corregidora, Querétaro

De los tres municipios visitados, a pesar de que se realizaron las entrevistas hasta el tercer intento, es el municipio que tiene incorporado en su discurso una visión más apegada al gobierno como prestador de servicio y solucionador de problemas. Muestran un discurso positivo sobre el acceso a la información y lo comprenden como una obligación jurídica. El encargado de Transparencia relató en conversaciones previas a la entrevista grabada cómo ha ido desarrollando mecanismos normativos internos para allegarse la información de las distintas áreas y lograr dar cumplimiento en tiempo y forma a las solicitudes de información. Refiere también, tanto en la entrevista como en las conversaciones fuera de la grabación, la forma proactiva con la que actualizan la información de la página de internet. Por ejemplo, recurrentemente señala diversos

¹¹ Resalta que en la normativa municipal de Cuau-tepec se le extienden facultades de administración de justicia al presidente municipal. Por ejemplo, el artículo 19 del Reglamento Interior del Ayuntamiento de Cuau-tepec de Hinojosa, Hidalgo, señala que “Para hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento y sus resoluciones, el Presidente Municipal puede hacer uso de los siguientes medios de apremio: I. Amonestación; II. Apercibimiento; III. Multa; IV. Arresto hasta por treinta y seis horas en los términos señalados en la Constitución Federal; y V. El empleo de la fuerza pública.”. Respecto a la sesiones del ayuntamiento, el artículo 52 del mismo reglamento señala: “A las sesiones públicas pueden concurrir quienes deseen hacerlo, pero en todo caso deben guardar compostura y abstenerse de hacer manifestaciones ruidosas u ofensivas. En todo caso, el Presidente Municipal debe hacer guardar el orden público pudiendo ordenar que se desaloje la sala de sesiones, e incluso hacer arrestar a quien o quienes por su comportamiento, impidan la buena marcha de la sesión.” (reglamento consultado en Orden Jurídico <http://www.ordenjuridico.gob.mx/despliegaedo.php?edo=13&mun=si&idPoder=452> verificado, noviembre 2014 y abril 2015).



ejemplos de información publicada en la página que trasciende el listado de información que la ley obliga. También, refiere en la entrevista, la forma en que fue necesario rastrear, recuperar y sistematizar la información para lograr hacerla pública. Incluso propone que una forma en la que se puede evitar la pérdida de información de administraciones –pensando en que su trabajo de tres años no sea borrado– sea una modificación legislativa obligue a guardar el archivo municipal.

La claridad de las funciones, en tanto servidores públicos y su alcance, resulta contrastante en los dos municipios visitados en Hidalgo, por lo que se puede caracterizar como la mejor respuesta burocrática que se obtuvo en estos tres municipios. Además, de los municipios estudiados representa el único en el que existen elementos en el entorno municipal para la apertura de los procedimientos de contrataciones municipales.

De las entrevistas con las encargadas de adquisiciones municipales resalta el discurso asimilado y positivo respecto a la libre competencia y a la apertura de la información. En tanto que refieren que el uso de CompraNet les ha ayudado a mejorar el mercado y las condiciones de compra municipal. Resalta que de los tres municipios es el único en el que se logró entrevistar al oficial de Acceso a la Información. De la información recabada en los tres municipios también resalta que es el único municipio que refiere capacitaciones en materia de Transparencia y Acceso a la Información. Este elemento puede ser clave para ir modificando la connotación amenazante que se muestra frente a la apertura de la información pública respecto a los procesos de contrataciones y adquisiciones gubernamentales y al contacto ciudadano, registrado en los otros dos municipios.



6. Los procesos de CPM desde la perspectiva de quienes las realizan

En este apartado se presentan extractos de las entrevistas realizadas para dar a conocer la perspectiva y retos de quienes están encargados de estos procesos en los municipios seleccionados para este estudio. Se presentan citas textuales de las entrevistas que dan cuenta de su nivel de conocimiento del procedimiento, de los mecanismos que han desarrollado para realizar su labor, de la información con la cuentan respecto a la existencia de los comités de adquisiciones, de los procesos de impugnaciones que se han realizado y de su evaluación sobre CompraNet.

Las citas textuales que se presentan en este análisis se recabaron con la autorización de quienes fueron entrevistados, quienes expresaron su consentimiento a ser grabados en el entendido de que la información recabada se utilizaría en el marco del estudio “Diagnóstico sobre Contrataciones Públicas Municipales en México”.

El interés de reproducir fragmentos de las entrevistas surge de la noción –que subyace en este análisis pero que es importante hacer explícita– de que las organizaciones públicas son quienes realizan las instituciones públicas. Por ello, para entender el punto de partida del contexto municipal es necesario conocer los significados que quienes operan las políticas públicas, toman las decisiones y gobiernan le atribuyen a (1) los procesos de contrataciones gubernamentales y (2) los procesos de apertura de las decisiones gubernamentales al escrutinio público, por lo que estas entrevistas sirven como un acercamiento exploratorio para documentar los aprendizajes y retos que enfrentan los gobiernos municipales.

En las entrevistas fue posible contrastar la formalidad de los procesos con lo que se entiende en la práctica. En los tres municipios se apela al marco legal estatal y federal como referentes de los procesos de contrataciones públicas, dependiendo del tipo de compra que se realice. Se presentan a continuación algunos segmentos sobre aspectos relevantes que dan cuenta de la perspectiva de quienes realizan las CPM.

6.1. Procedimiento de contrataciones gubernamentales

En el caso de Tula de Allende se pidió describir cómo es el proceso de Contrataciones Públicas Municipales. Resalta que el encargado refiere a criterios de entrega, precio y calidad para hacer la decisión de contrataciones. También la solicitud de tres cotizaciones para realizar la selección de las contrataciones.



Bueno, básicamente nosotros nos basamos a raíz de un formatito que previamente se le da a las áreas, Formato de Solicitud de Material o Requisición de Compra. En el cual nos hacen la solicitud sobre las necesidades. Yo siempre he sido enfático con los compañeros, en específico en cuestión interna, yo soy enfático de que, saben qué, hay que ser conscientes, sólo lo necesario, si es posible que podamos ahorrar, reciclar, que eso hasta tiene un impacto ambiental; entonces, he sido enfático en ese sentido y pues bueno, las áreas en específico me hacen llegar una solicitud por escrito y en base a lo que yo acuerdo, revisando esa solicitud, es que yo les compro el material. Si yo, en base a un estudio previo considero que no es viable que se haga la compra no se hace a razón de economía, a razón de cuestión económica, pero por lo regular es eso, una solicitud. Eso en cuestión de todas las áreas, porque somos creo que 31, 32 áreas, direcciones, imagínate, todas las tengo encima y a todas las tenemos que suministrar en tiempo y forma. Y sí, es con una solicitud de material. En base a eso, ya revisando lo que vamos a comprar hacemos un proceso de cotización a cuando menos tres proveedores para que, en base a cuestión de tiempo de entrega y precio y calidad, sobre todo, hagamos la decisión de las contrataciones

(10 de noviembre de 2014, entrevista realizada por PODER).

En este caso el procedimiento se describe desde la lógica organizacional, dado que el puesto de adquisiciones municipales es entendido por su titular como área del servicio para el funcionamiento de la organización burocrática.

En el caso de Cuautepec de Hinojosa se pidió describir cómo es el proceso de CPM. Resalta que el encargado se refiere al marco normativo estatal y municipal que rige el procedimiento:

Bueno, el proceso de contrataciones tiene su origen en el ejercicio presupuestal, en la formulación del ejercicio presupuestal de cada año. O sea, el municipio tiene una ley orgánica, existe en el estado una Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo y aquí está [muestra un engargolado que lleva como título “La Ley” y que está sobre el escritorio]. En esta ley orgánica, está reglamentado cómo se debe de organizar el municipio, cuál debe ser la estructura orgánica del municipio para cumplir con sus fines, ¿sí?, y en el apartado de la Tesorería establece, tiene un capítulo que se llama “De la ley de ingresos y el presupuesto de egresos”, que son los instrumentos hacendarios que se deben de formular cada año. Y, entonces,



ahí en la formulación del presupuesto de egresos se tiene que hacer un programa anual de adquisiciones de los bienes y servicios que el municipio demande. Y entonces, se formula por partidas, por partidas presupuestales y se calendariza de acuerdo con su ciclo de gasto: en qué momento se gasta, en qué momentos se hacen los desembolsos. Además, tenemos que observar, en materia de adquisiciones, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles del gobierno del Estado. Ah, y también, es tan complejo esto, y luego sin capacitación de los servidores públicos, pues ya te imaginas como se da el asunto. Para los recursos del municipio [...] Se tiene que aplicar la normatividad estatal, pero [...] para los fondos de aportaciones del FISM y FORTAMUN, se tiene que aplicar la normatividad federal, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Federación. Entonces, imagínate, es bastante complejo el asunto, y la gente no tienen formación. Ahora, otra cosa, el Estado tiene 84 municipios y hay una asimetría brutal entre los municipios, hay municipios chiquititos, hay municipios medianos y municipios grandes, y la normatividad es aplicable en general para todos. Entonces los chiquititos están a la orilla

(19 de noviembre de 2014, entrevista realizada por PODER).

Resalta la referencia a la complejidad que implica la concurrencia de tres marcos normativos diferenciados (municipal, estatal y federal) para dar cuenta de los procedimientos de contrataciones públicas. Resalta también que en la entrevista se refiere al programa anual de adquisiciones de los bienes y servicios municipales. Sin embargo, este documento no fue recuperado en las indagaciones realizadas durante el periodo de esta investigación. En cuanto el procedimiento de contrataciones para el funcionamiento del gobierno municipal el proceso fue descrito de la siguiente forma:

Bueno, nuestro procedimiento de contrataciones es que todos los departamentos hacen su petición, lo pasan a Presidencia para que se los autorice el presidente y ya posteriormente nos lo pasan al Departamento [de adquisiciones]. Ya una vez teniendo, haber(sic) realizado nuestras cotizaciones, ya se sigue comprando con el mismo proveedor, pues ya para economizar tiempos, también, porque hay cosas que urgen y hay cosas que no. Entonces, ya llegan con nosotros, nosotros lo adquirimos y vuelven a pasar con nosotros para recoger lo que necesitan, se les toma su fotografía para comprobar que se les está entregando, asimismo nos firman la requisición de que están recibiendo lo que solicitaron en la requisición.

(19 de noviembre de 2014, entrevista realizada por PODER).



Es importante señalar como en este municipio si bien se refiere la existencia al menos nominal del programa anual de adquisiciones en la descripción del procedimiento de contrataciones se señala que el presidente municipal es quien debe autorizar cada compra. En el funcionamiento del procedimiento de contrataciones no se hace mención a seguir con el programa anual. Finalmente, resulta relevante que el presidente municipal tenga que autorizar las peticiones que llegan al departamento de Adquisiciones.

En el caso de Corregidora, Querétaro el proceso de CPM fue descrito así:

Tenemos dos tipos de recursos, que es el recurso propio que se rige por una cierta normatividad y es un procedimiento, y tenemos el recurso que nos da la federación de programas federales. Entonces, los recursos federales, el procedimiento se sube al portal de CompraNet que depende de la Secretaría de la Función Pública. Entonces, a partir de ahí se sube todo el recurso federal a ese portal de CompraNet, se suben las convocatorias, los proveedores pueden bajar de ahí la convocatoria, las bases, todo; y se hacen presenciales aquí. Todos los actos se suben igual al portal de CompraNet para transparentar y para que sepan, sobre todo, para difundir cómo se están haciendo las contrataciones, quién fue el adjudicado. Y estamos obligados por normatividad a subir toda la información. Y cuando es un recurso propio, hacemos la convocatoria pública, si hay licitación también nos regimos por montos, depende el monto se publica en el periódico de mayor circulación [Diario de Querétaro y el Noticias]. Si es un monto menor se hacen invitaciones restringidas a proveedores que son cumplidos, le damos preferencia a los locales, por la ley estatal estamos obligados a dar la preferencia a los que tienen el domicilio fiscal en [el Estado de] Querétaro.

(22 de enero de 2015, entrevista realizada por PODER).

En el caso de los procedimientos federales presenciales abundaron en la descripción del procedimiento:

En las federales, que los proveedores interesados que se inscribieron en participar desde el portal vienen físicamente aquí a presentar su propuesta y se hace ante la presencia. Todos los proveedores se citan a una hora y un día determinados para que entreguen su propuesta delante de, bueno, con todos. Está presente un Órgano de Control Interno, que en este caso es la Contraloría, ellos nos apoyan en dar fe y legalidad a las contrataciones y el proceso. Eso es para el recurso federal. Para el recurso municipal se integran con



un comité de adquisiciones que está conformado de varias áreas, varias dependencias de aquí del municipio.

(22 de enero de 2015, entrevista realizada por PODER).

En el caso de Corregidora se comprobó que de los municipios estudiados es el que presenta mayor registro de información en CompraNet. De la misma forma, las solicitudes de información y el portal de transparencia de este municipio son los que presentan información más completa. Por ello se determina que es el municipio con más información abierta. También, es el municipio que presenta mejor desempeño institucional y respuesta burocrática. Es importante señalar, que en este municipio en las entrevistas sí se refirieron capacitaciones tanto de transparencia como de procedimientos de adquisiciones y contrataciones así como de registro den CompraNet.

6.2. Comité de adquisiciones

Uno de los puntos que interesó indagar en las entrevistas es sobre el comité de adquisiciones pues es un requisito normativo y resultó interesante recabar cuáles son los tipos de documentos que estos comités generarían. En el caso de Tula de Allende se recabó la siguiente información:

-Entonces, en ese sentido tenemos integrado un comité de adquisiciones integrado por el presidente municipal, por el director de Obras Públicas, por la Tesorería Municipal, por el oficial mayor, por el secretario municipal y el secretario particular [director de Adquisiciones], diversos personajes que intervienen respecto a la decisión para realizar las contrataciones de la mejor forma.

-¿Y este comité genera algún tipo de actas?

Sí, por ejemplo, [el director de Adquisiciones tiene] unas actas, por ejemplo para la compra, para la dotación al parque vehicular en cuestión de aceite, de lubricantes, de refacciones, de todo ese rollo; se genera un acta de validación, si el comité de adquisiciones no está de acuerdo a lo que [se] compró, a los precios, o considera, [se] puede hacer las observaciones pertinentes para que nosotros las vayamos solventando.

(10 de noviembre de 2014, entrevista realizada por PODER).



Las actas no se publican en el portal de internet del municipio, ni en CompraNet, tampoco fueron recuperadas por las solicitudes de información presentadas en el marco de este proyecto. Se confirma además que en el caso de Tula de Allende la información que fue posible recuperar es la menos prolífica.

En el caso de Cuautepec de Hinojosa, en las entrevistas no se mencionan explícitamente comités de adquisiciones, comité de obras o testigos sociales. En ninguno de los dos casos, ni para las contrataciones municipales realizadas con recursos municipales, ni para aquellas realizadas con recursos federales. Esto es relevante, pues en el análisis normativo resultaría innovador la presencia de testigos sociales en los procesos de adquisiciones. Por ello, la ausencia en el discurso oficial recopilado en las entrevistas resulta indicador de que estos elementos no están institucionalizados en la lógica con la que el gobierno municipal realiza las adquisiciones públicas.

Finalmente, en el caso de Corregidora el comité de adquisiciones se caracteriza desde la perspectiva de quienes realizan las Contrataciones Públicas Municipales de la siguiente forma.

–[...] Para el recurso municipal se integran con un comité de adquisiciones que está conformado de varias áreas, varias dependencias de aquí del municipio.

–¿Y este comité de adquisiciones lleva minutas o documentos?

–Se levanta un acta que cada acto, ahora sí que de cada acto que se vaya generando de los concursos y licitaciones.

–Y, ¿hay algún tipo de participación ciudadana en estos comités?

–No. Nada más entre los proveedores interesados y el comité [...] puede entrar cualquier ciudadano, son públicas, las reuniones son públicas y puede entrar cualquier ciudadano como observador, únicamente como observador.

–¿Es frecuente que haya observadores?

–No, nunca ha habido ninguno interesado.

–Pero ¿sí es abierto?

–Sí, es abierto.

(22 de enero de 2015, entrevista realizada por PODER).



En el caso de Corregidora fue posible contrastar la información de la entrevista con la publicada en su portal de internet y con la registrada en CompraNet. Resulta interesante que en este gobierno municipal la información es abierta.

6.3. Impugnaciones

En las entrevistas semi estructuradas realizadas con quienes están encargados de realizar las CPM interesaba indagar su perspectiva sobre las impugnaciones, para contrastarlas con la información recabada en las solicitudes de información. Se pudo constatar que en las solicitudes de información que fueron contestadas no se refirieron procesos de impugnaciones (COCOA, 2015).

En el caso de Tula de Allende a la pregunta explícita sobre si habían tenido algún tipo de impugnación en la asignación de algún contrato esta fue la respuesta:

-Hasta el momento no, hasta el momento no. Y esos datos más los trae la Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado que es la que se encarga, cuando se hacen las licitaciones. Cuando se hacen [las licitaciones], los hacen los sobres donde se ponen las propuestas, y se analizan las propuestas, estando el comité de adquisiciones. Pues hasta el momento, que yo sepa, dentro de esos procedimientos no han hecho ninguna impugnación respecto de un proveedor. Pero sí, de que existe el recurso legal, ahí está.

-Pero ¿nadie lo ha ejercido?

-Nadie lo ha ejercido.

(10 de noviembre de 2014, entrevista realizada por PODER).

En el caso de Cuatepec de Hinojosa se refiere a impugnaciones en casos de obra pública y a cómo se solventó la impugnación:

-¿Ha habido algún tipo de impugnación de algún contrato que se haya definido?

-No.

-¿No?, nunca se ha recurrido a la impugnación.

-No, ha habido impugnaciones en obras pero en adquisiciones no.”



-Y, de las impugnaciones en obras públicas, ¿en qué caso?

-Bueno, mira, por ejemplo, el año pasado se adjudicó una calle, una calle de aquí de la zona urbana, aunque ésta era con recursos estatales, el gobierno del Estado apoyó al gobierno municipal y se hizo, se pavimentó una calle con concreto hidráulico, fue una obra que valió dos millones de pesos y un contratista impugnó la obra, la impugnó y se fue al arbitraje y se llegó a un acuerdo. Se negoció con él para darle otra obra que no era licitación y se destrabó el asunto.

(19 de noviembre de 2014, entrevista realizada por PODER).

Resulta relevante que se refiere el proceso de impugnación que no fue posible rastrear por los otros medios. También como este proceso se soluciona por medio del arbitraje: mediante la asignación de otro contrato al proveedor que impugnó. Sin embargo, no fue posible contrastar la información provista en la entrevista con la información recuperada de las solicitudes de información, ni la publicada en el portal web del municipio ni en CompraNet.

En el municipio de Corregidora las personas entrevistadas refirieron la existencia del procedimiento pero el desconocimiento de si se habría recurrido alguna vez a él:

-¿Los procesos de impugnación [se han dado] entre proveedores?

-No he sabido yo [...] de impugnación, sí, de que no estén de acuerdo de que hayan escogido. Sin embargo, acuérdate que se hace un comité y el comité decide, y todos están de acuerdo de que cuando entran a un concurso, de que si el comité decide cierta circunstancia pues se tiene que acatar el fallo. Ahora, no creas que somos..., se le da a diferentes proveedores, a bastantes; entonces, se reparten mucho lo que es la capacidad de ser proveedor entonces, la gente, entre más capacidad haya, hay más competencia, mejorará la calidad en los productos que entregan, y realmente no se sienten desplazados de que haya algún tipo de favoritismo.

(15 de enero de 2015, entrevista realizada por PODER).

En este sentido resalta que las impugnaciones se entienden como un mecanismo para regular el mercado entre oferentes. De la información brindada por quienes fueron entrevistados pareciera un mecanismo que ayuda a regular la equidad en la contienda por ofrecer servicios a los gobiernos municipales. También coinciden en la noción de que repartiendo las contrataciones entre diversos proveedores se reduce la posibilidad de impugnación.



6.4. Percepción del uso de las distintas modalidades de contratación pública

Un elemento central de las entrevistas fue indagar si quienes realizan las CPM conocen la tipología dominante en la literatura de contrataciones públicas: adjudicación directa, invitación a tres y licitación pública, así como entender en qué casos se utilizan en la práctica.

En el caso de Tula de Allende se refirió que la adjudicación directa es la forma más usual para asignar los contratos públicos.

[...] por lo regular yo traigo la cuestión de la adjudicación directa, para al menos de lo que aquí la ley marca para el estado de Hidalgo, y al igual a nivel federal, están empatadas, siempre va a ser una adjudicación directa, una invitación a cuando menos tres, o un concurso de licitación pública; por lo regular, por los montos, yo siempre me voy a adjudicación directa, previas tres cotizaciones; porque lo que es invitación a cuando menos tres proveedores o licitación pública los procedimientos son iguales, son parecidos.

(10 de noviembre de 2014, entrevista realizada por PODER)

Sin embargo, resalta que si bien se refiere que la adjudicación directa el método más utilizado en Tula de Allende los contratos se asignan previo examen de tres cotizaciones. En el caso de Cuauhtémoc de Hinojosa se refiere que también la adjudicación directa es el método más utilizado porque los montos de las contrataciones no rebasan el requisito necesario para realizar invitación a cuando menos tres:

- ¿[...] todas estas contrataciones a nivel municipal son por adjudicación directa o sí hacen todo el procedimiento de invitación a tres o licitación pública?

-Lo que pasa es que tenemos un estándar en cuanto a lo que nos podemos gastar durante todo el año, y entonces, pues como mis ventas (sic) no rebasan ese monto pues yo las hago así, nada más.

-Pero, ¿sí se hace revisión de cotizaciones?

-Sí, en cuanto a revisión de cotizaciones. Ya cuando son, cuando rebasan los \$157,000 sin IVA ya tengo que hacer mi invitación a tres. O en su caso, ya cuando es más ya son por licitación pero en mi caso



como es muy poco el monto no llevó a cabo eso, si acaso, invitación a tres.

-¿Esporádicamente?

-Muy esporádicamente.

-¿Qué será, como una vez al año?

-Más o menos, yo creo, y no en todos mis proveedores porque no rebaso el monto. Creo que Obras Públicas sí lo lleva porque sus contrataciones son más grandes que las del Departamento [de Adquisiciones].

(19 de noviembre de 2014, entrevista realizada por PODER).

Mira [...] el presidente municipal dice: privilegiarse a los proveedores locales del municipio, ¿sí? y terminamos comprándoles a los de Tulancingo, a los de la región; y entonces, aunque es incorrecto decirlo, todo mundo lo hace, de otro modo sería imposible operar, se fragmentan las contrataciones [...] por ejemplo, al de la papelería, tenemos un millón de pesos para papelería al año, entonces, tendrías que licitar, tendrías que licitar tu programa de adquisición de papelería, si lo adjudicaras, pero como no tenemos el dinero para pagarlo porque está calendarizado en 12 meses entonces lo que hacemos es ir adjudicando, quedamos que no tenemos que excedernos de comprarle más de \$300,000 porque más de \$300,000 lo tendrías que licitar, entonces lo fragmentas [...] a un proveedor, le das contrataciones por \$100,000; luego le das contrataciones a otro, luego a otro y luego a otro. Tenemos muchas tiendas departamentales que te venden el papel y los consumibles y en eso a veces tienen ofertas y demás, el Office Depot, el Sams, el Aurrerá, el Office Max; todos esos que venden papelería y artículos de escritorio, material de limpieza, a esos les compramos porque nos facturan y les compramos en ofertas y ese tipo de cosas: [...] jabón, cloro, pinol, todo para materiales, detergentes, para material de limpieza. Papel para fotocopiar, etcétera, consumibles que es lo que consumimos más, ¿qué más?, no sé, lo que necesitamos.

(19 de noviembre de 2014, entrevista realizada por PODER)

Resulta interesante lo referido por quienes realizan los procedimientos de adquisiciones municipales pues enfrentan el problema de la liquidez municipal. También describen



el proceso por medio del cual fraccionan las contrataciones para que puedan realizarse de acuerdo con las ministraciones que relatan reciben. Es de esta forma que las contrataciones logran mantenerse en el tabulador de adquisiciones directas.

Finalmente, en el municipio de Corregidora, sobre el porcentaje de contrataciones que realizan de acuerdo con cada una de las modalidades de adjudicación directa, invitación restringida y licitación pública, quienes se encargan de estos procedimientos describen lo siguiente:

- Más o menos un 85 por concurso, y un 15 por directa, más o menos.

-¿Usan concurso de tres o licitación abierta?

-Dependiendo el monto. Haz de cuenta que la Contraloría del Estado nos da una tablita de monto, ahorita te la muestro. [No la mostré]. Nos regimos, depende del monto que vamos a computar, eso dice a partir de qué rango va a licitación pública, es la de este año, esta es la de obra pública y adquisición, nosotros nos regimos por esta. Adjudicación directa, menor a este, este ya es con IVA, sería adjudicación directa; de este rango a este, es concurso; y arriba de esto ya es licitación pública nacional.

Cuando es invitación restringida la ley establece que es mínimo a tres proveedores, sin embargo, eso es mínimo, podemos invitar a [...] más. Por lo general se invitan a más para que haya más oportunidad para los proveedores y también para evitar que se nos vaya a declarar desierto el concurso, que de tres, si no llega uno tenemos que iniciar otra vez una segunda invitación, tenemos que contar mínimo con dos propuestas para seguir el proceso.

-¿Entonces, normalmente invitan cómo a cinco proveedores?

-Cinco o seis, sí, si es posible a todos los del padrón que entren en el giro, de preferencia, sí se invitan a todos. También para nosotros, para tener mayor economía y que haya más competencia entre ellos y nos pueden dar mejor precio.

(15 de enero de 2015, entrevista realizada por PODER).

El caso de Corregidora contrasta con el de Tula de Allende y con el de Cuautepec de Hinojosa en los que se utiliza mayoritariamente la adjudicación directa. Esto es posible también constatarlo en la información que es posible recabar en el portal de Compra-Net y en el Portal de Transparencia del municipio de Corregidora durante el periodo



de esta investigación. En Corregidora (como se muestra en la sección 7) fue posible recuperar incluso los nombres de quienes concursaron en procesos de licitación pública e invitación restringida. Resulta interesante que, a diferencia de los municipios estudiados en Hidalgo, los procedimientos de invitación restringida y licitación pública les resultaron más beneficiosos en Corregidora. En lo relatado en Tula de Allende y en Cuauhtepac de Hinojosa, municipios con un nivel de institucionalización más bajo que Corregidora, estos procedimientos fueron percibidos complejos e inaccesibles.

6.5. CompraNet

CompraNet¹² es un sistema electrónico desarrollado por la Secretaría de la Función Pública que marca como su objetivo “simplificar, transparentar, modernizar y establecer un adecuado proceso de contratación de servicios, bienes, arrendamientos y obra pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” para propiciar la operación de los procedimientos de contratación con transparencia y agilidad; y permitir, especialmente a proveedores y contratistas, dar seguimiento desde la publicación de la convocatoria hasta el fallo correspondiente. Entre las herramientas que proporciona está un buscador de oportunidades para quienes estén interesados en participar en los procedimientos de contratación. El buscador permite realizar exploraciones utilizando criterios como: dependencia o entidad compradora, bien o servicio objeto de la contratación y la entidad federativa. También, por medio de esta herramienta, entrando a la parte “privada” con el registro del propio RFC se pueden acceder los procesos de contrataciones públicas registrados y cerrados.

Para llevar a cabo cualquier adquisición pública es importante saber, en primer término, el origen de los recursos con los que se cuenta para adquirir un bien o servicio, ya que de esto depende la normatividad a utilizar y los requisitos de publicidad, divulgación y participación necesarios.

El sistema CompraNet está pensando para posibilitar estudios de mercado y mejores opciones para quienes realizan contrataciones públicas, pero no necesariamente para que la ciudadanía participe en la observación de las contrataciones gubernamentales.

La información es accesible una vez que logras comprender la lógica y la mecánica del sistema. Durante el proceso de esta investigación fue posible encontrar los contratos públicos de las diversas unidades compradoras en los municipios estudiados tras diversas aproximaciones al sistema. Los pasos para localizar las contrataciones municipales son los siguientes: (1) registrarse en CompraNet como proveedora, (2) buscar en el directorio de unidades compradoras a los municipios e identificar sus claves, (3)

¹² Con información obtenida de la página de la Secretaría de la Función Pública www.funcionpublica.gob.mx



realizar una búsqueda en anuncios en seguimiento y cerrados –puesto que la investigación refería al 2013–, (4) ir a las fichas descriptivas de cada proceso para determinar el número de contrato, (5) bajar el archivo de los contratos, (6) localizar en el archivo de los contratos (Excel) los contratos a monitorear.

El proceso para sistematizar la información que es posible recabar en CompraNet y hacer inteligible para los propósitos del monitoreo ciudadano es complejo y no es directo. Interesaba en las entrevista indagar si las personas que se encargan de estos procedimientos encontraban en este sistema una herramienta útil que facilitará los procedimientos de contrataciones públicas.

En el caso de Tula de Allende fue interesante que se refirió facilidad de utilizar la herramienta pero por alguien que no la había utilizado.

-[...] ¿Cómo evalúas el sistema de CompraNet?

-Pues es eficiente, ¿no?

-¿En qué sentido?

- Respecto, por ejemplo, cuando se saca una convocatoria para convocar a la cuestión de la licitación pública creo que si te eficientiza el procedimiento porque, vamos a ver, cómo te puedo decir, se publica en el Diario Oficial, pues creo que, yo soy también fiel creyente que las nuevas tecnologías, las nuevas plataformas vinieron a facilitarnos el trabajo, a eficientar los procedimientos. Y se me hace, CompraNet se me hace [...]. Esto, en cuanto a las licitaciones que es lo único en donde podríamos tener injerencia en CompraNet, por la publicación de las convocatorias para las licitaciones.

-¿Cómo cuántas veces lo has usado?

-Pues, propiamente dicho, que yo lo haya usado, no. O sea, se saca la convocatoria, se saca ante la Contraloría del Estado, y se saca la convocatoria, pero es, te digo, es responsabilidad compartida con el comité de adquisiciones. Pero propiamente dicho, yo, que lo haya utilizado como un postor para vender, no, ni para la cuestión de publicación.

-¿Alguien en el municipio ha usado el sistema para publicar licitación pública?



-Sí, [el] ingeniero [...] de Obras Públicas es el encargado de sacar las convocatorias y de realizar todo el procedimiento administrativo ante la Contraloría para la licitación pública.

(10 de noviembre de 2014, entrevista realizada por PODER)

En este caso resalta el desconocimiento de las obligaciones que se tienen en los municipios para registrar los procesos de contrataciones en esta plataforma, pues es posible registrar los procedimientos de invitación restringida y licitación pública en CompraNet. También resalta que de las contrataciones que fue posible localizar en CompraNet referentes al 2013 las tres refieren a la Dirección de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Catastro: dos refieren a contrataciones de patrullas y de un camión compactador de basura y una al equipamiento SUBSEMUN.

En el municipio de Cuauhtepic de Hinojosa las personas encargadas de los procedimientos CPM evalúan al Sistema de CompraNet de la siguiente forma:

- [...] el CompraNet, y, ¿cuál es su evaluación del sistema?

- Todo lo tenemos que subir a CompraNet.

- Y, ¿cuál es su evaluación del sistema, es funcional, no es funcional?

- Es muy complicado.

- Los proveedores en estas licitaciones nacionales, ¿sí llegan proveedores de toda la República?

- Sí, llegan, sí llegan de toda la República. Mira, a muchos no les interesa, donde tenemos más participación y más demanda es en las obras públicas, a partir de cierto monto, ya de más de un millón, dos, tres, cuatro, cinco, ya se presentan, ya es muy atractivo para empresas de fuera del Estado, para las obras pequeñas ni compiten. Otro de los problemas de los municipios es ese, que las obras, que la inversión pública municipal es muy pulverizada, o sea, tienes que hacer un drenaje, una callecita, una electrificación, ¿sí me explico? No hay obras grandes de infraestructura, las obras de infraestructura las hace el Estado o la federación, una supercarretera, un libramiento, un puente, una autopista. No tenemos acceso a eso.

- ¿Podría abundar un poco más en por qué es tan complejo lo de CompraNet?



- Por qué es tan complejo. Mira, yo creo que el problema radica en que no tenemos al personal calificado, normalmente se están renovando, moviendo, hay una alta rotación, y luego no tenemos una infraestructura administrativa que pudiera atender todo el procedimiento, todo el procedimiento; o sea, el municipio es tan chico que no puede invertir, o sea, el tamaño del municipio impide formar y desarrollar una estructura administrativa que atienda esa función.

(19 de noviembre de 2014, entrevistas realizada por PODER)

A pesar de referir que el sistema de CompraNet es complejo se logró recuperar 17 procedimientos registrados por la Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del Municipio de Cuautepec de Hinojosa para el 2013. Sin embargo, no fue posible recuperar toda la información sobre montos, licitantes, proveedores por esta vía. En este caso resalta que el sistema de CompraNet es percibido como complejo incluso para quienes operan los procesos de contrataciones públicas en los municipios, quienes estarían entre los principales beneficiarios del sistema.

En contraste, en el municipio de Corregidora se tiene una percepción distinta sobre el sistema de CompraNet:

-¿Les resulta fácil, complejo, útil el sistema?

-Sí, pues es como todo, es sencillo, lleva muchos pasos pero en general, como dicen, la práctica hace al maestro y eso es, es cuestión de...Como sí, de verdad trabajamos, trabajamos con muchos recursos federales y todo queda plenamente identificado en CompraNet, pues seguimos todos los pasos y son minuciosos. Pero no es complejo, no es difícil.

-¿Sí lo consideran como una buena herramienta?

- Sí, por supuesto.

-Porque se difunde a nivel nacional la convocatoria entonces puede entrar cualquier proveedor.

- Sí, hemos obtenido mejores postores o propuestas, obtenido mejores beneficios en cuanto al precio; de repente cuando se hace una pugna entre los proveedores, al momento de presentar sus propuestas, pues sí hay mucha más competencia y eso ayuda a bajar los costos. Generar ahorro, sobre todo.

(15 de enero de 2015, entrevistas realizada por PODER)



Acorde con la percepción sobre el sistema resalta que en el municipio de Corregidora quienes fueron entrevistadas han recibido capacitaciones específicas sobre el uso del sistema de CompraNet y sobre transparencia y rendición de cuentas. La información recuperada en el portal de internet municipal, en CompraNet y en las solicitudes de información es la más prolífica de los tres municipios. En CompraNet en el municipio de Corregidora fue posible recuperar información sobre 58 procedimientos de CPM que fue posible cotejar (a diferencia de los otros dos municipios estudiados) con la información que respondió el municipio a las solicitudes de información.

Es posible configurar la perspectiva de quienes realizan los procedimientos de contrataciones públicas a partir de los cinco elementos que se han desarrollado en este apartado (a) entendimiento del procedimiento de contratación pública, (b) descripción del comité de adquisiciones, (c) conocimiento de proceso de impugnación, (d) percepción y uso de los actores sobre los tres tipos de contrataciones, (e) evaluación funcional de CompraNet.

Así se brindan factores que configuran de forma exploratoria los retos que implica operar las normas concurrentes en el ámbito municipal respecto a las CPM. Las distintas percepciones sin duda dan cuenta de los grados de institucionalidad que cada uno de los gobiernos municipales enfrenta. También, dan cuenta de que la complejidad para operar normativas concurrentes de los tres niveles de gobierno afecta de forma diferenciada (a) a los gobiernos municipales y (b) a la facilidad con la que se puede rastrear y acceder a información sobre los procesos de contrataciones municipales. En este segundo factor hay que agregar el entramado normativo que varía entre estados federativos sobre el acceso a la información y la transparencia, las herramientas para que estos procesos sean abiertos e inteligibles al escrutinio ciudadano.



7. Contrataciones Públicas en los municipios de estudio¹³

La organización y el funcionamiento de la administración pública en cualquiera de los niveles de gobierno, así como los resultados sustantivos que las instituciones públicas buscan obtener por medio de la aplicación de la política pública se pueden observar en las prioridades y el ejercicio del gasto público. Las adquisiciones, la contratación de servicios y los contratos de obra pública resaltan en el marco del ejercicio presupuestal, ya que gran parte de los recursos que ejercen los gobiernos están destinados a estos rubros. Por lo anterior, en el presente capítulo se realiza un análisis de las contrataciones públicas realizadas por los municipios estudiados, así como del nivel de transparencia de cada uno, a través de dos mecanismos: el análisis de las respuesta a solicitudes de información elaboradas para la presente investigación (COCOA, 2014 y 2015) y lo que cada municipio publicó dentro en el portal electrónico de la Secretaría de la Función Pública: CompraNet.

7.1. Tipos de CPM: fuentes de ingresos

Distinguir las fuentes de ingresos con los que se realizan las CPM permite también acceder a mecanismos de publicidad, divulgación y participación diferenciados. Entendiendo el planteamiento de que las CPM se insertan en nuestro país en tres ciclos presupuestales concurrentes que refieren a estándares normativos diferenciados, parece pertinente presentar esta clasificación de las contrataciones municipales de acuerdo con la fuente de ingresos. Uno de los criterios a evaluar es la posibilidad de distinguir estas fuentes en los documentos y la información recabada en este ejercicio exploratorio del entorno municipal para la apertura de los procesos de contrataciones municipales, es por eso que en los siguientes apartados se analiza la información obtenida a lo largo de la investigación sobre los presupuestos de egresos y el presupuesto ejercido entre otros datos que muestran el panorama de los recursos con los que contaban los municipios de estudio en el año fiscal de 2013. Cabe señalar que una parte de la información que a continuación se expone fue obtenida mediante solicitudes de información a los municipios, pues no toda se encontró publicada en los sitios de internet oficiales.

¹³ Esta sección se elaboró con la colaboración de José Garza Franco en el desarrollo del análisis y la representación gráfica de la información que se había presentado en los productos intermedios de esta consultoría. Para realizar las tablas sintéticas de este capítulo se recabó la información de contratos públicos accesibles vía CompraNet y se cotejó con la información adquirida vía solicitud de información (COCOA, 2014 y 2015).



7.1.1. Tula de Allende, Hidalgo

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado de Hidalgo es aplicable en el ámbito municipal de la entidad. No existe un Reglamento de Adquisiciones para Tula, lo mismo sucede en Cuautepec, la regulación en la materia se circunscribe a la aplicación de la esta ley y su reglamento. El Bando de Gobierno Municipal no retoma en su articulado los preceptos del artículo 108 de la Constitución estatal. El ayuntamiento cuenta con dos síndicos. Uno de ellos, electo por el principio de mayoría relativa, es el responsable de la hacienda municipal (artículo 26 del Bando de Gobierno). La responsabilidad de orden administrativo recae en la Oficialía Mayor y existe una Jefatura de Adquisiciones contemplada en la estructura; y una Contraloría Municipal (Art. 28).

Presupuesto Autorizado para el Ejercicio Fiscal 2013

La información disponible en el portal del municipio de Tula muestra que el presupuesto de egresos autorizado para el ejercicio 2013 fue de 160.2 millones de pesos. De este total, 40.5 millones de pesos (25.3%) se clasificó en rubros relacionados con la adquisición de bienes y servicios, mientras que a obra pública se programó la cantidad de 18.9 millones de pesos, equivalente al 11.8%. En total, los recursos presupuestados que representan la fuente de información del presente estudio suman la cantidad de 59.4 millones de pesos, lo que representa el 37.0% del presupuesto total del municipio en 2013.

Cuadro 5. Presupuesto de egresos 2013 del municipio de Tula de Allende clasificado por objeto del gasto

Capítulo	Importe
Servicios personales	\$ 87'972,108.00
Materiales y suministros	\$ 16'017,799.00
Servicios generales	\$ 24'129,278.00
Transferencias	\$ 10'088,180.25
Bienes muebles e inmuebles	\$ 433,862.00
Inversión pública	\$ 18,878,477.00
Participaciones y aportaciones	\$ 1,544,000.00
Deuda pública	\$205,420.75
TOTAL	\$ 160,169,125.00

Fuente. COCOA Services información publicada en el portal oficial de internet del municipio

Presupuesto ejercido en el ejercicio fiscal 2013

La información del presupuesto ejercido en el municipio durante 2013 no está disponible en los medios que se han tenido al alcance durante la presente investigación. Por lo anterior, se hizo una solicitud dirigida al titular de la Unidad de Información Pública



Gubernamental del municipio de Tula, para que en cumplimiento a los mecanismos de transparencia se proporcione la información complementaria que se requiere para avanzar en el estudio, sin embargo no hubo respuesta. Ante esta situación se buscó tomar contacto telefónicamente, pero ninguna autoridad respondió a la solicitud de información.

7.1.2. Cuauhtepic de Hinojosa, Hidalgo

Presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2013

Mediante oficio de fecha 28 de enero de 2013 dirigido al presidente municipal de Cuauhtepic de Hinojosa, el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Hidalgo informa sobre el presupuesto de egresos autorizado a ese ayuntamiento para el Ejercicio Fiscal 2013, por la cantidad de 96.7 millones de pesos, que incluye los fondos asignados a los municipios como se identifica en el siguiente cuadro.

Cuadro 6. Presupuesto de egresos 2013 autorizado por el gobierno del estado de Hidalgo con base en los fondos aplicables al municipio de Cuauhtepic de Hinojosa.

Fondos	Monto
Fondo Único de Participaciones	\$ 36'497,151.00
Fondo de Infraestructura Social Municipal	\$ 33'525,736.00
Fondo de Fortalecimiento a Municipios	\$ 26'403,881.00
Fondo de Fiscalización	\$ 269,599.00
TOTAL	\$ 96'696,367.00

Fuente. COCOA Services con base en oficio No. SFA-CPF-01-0206/2013 de fecha 28 de enero de 2013

El presupuesto de egresos publicado en la página de internet del municipio refleja un monto para el ejercicio fiscal por la cantidad de 121.1 millones de pesos. De acuerdo con el clasificador por objeto del gasto, el presupuesto para 2013 se integra de la siguiente forma.

Cuadro 7. Presupuesto de egresos 2013 del municipio de Cuauhtepic de Hinojosa clasificado por objeto del gasto

Capítulo	Importe
Servicios personales	\$ 40'849,090.66
Materiales y suministros	\$ 8'949,095.93
Servicios generales	\$ 21'788,005.75
Transferencias	\$ 9'134,314.96
Bienes muebles e inmuebles	\$ 1'894,277.21
Inversión pública	\$ 36'488,582.84
Participaciones y aportaciones	\$ 2'015,030.67
TOTAL	\$ 121'118,398.02

Fuente. Elaboración propia con base en información publicada en el portal oficial de internet del municipio



Entre los cuadros anteriores se observa una diferencia de 14.4 millones de pesos, aunque no es posible identificar las razones de ésta ya que no se cuenta con la Ley de Ingresos aplicable al municipio.

Presupuesto ejercido en el ejercicio fiscal 2013

Al igual que en el municipio de Tula, en Cuautepec se hizo una solicitud dirigida al titular de la Unidad de Información Pública Gubernamental para que en cumplimiento a los mecanismos de transparencia se proporcionara información complementaria que se requirió para el estudio, de la cual se obtuvo la siguiente información.

Cuadro 8. Presupuesto ejercido en 2013 en Cuautepec por trimestre

Trimestre	Monto
Primer trimestre 2013	15,539,050.33
Segundo trimestre 2013	38,363,059.82
Tercer trimestre 2013	70,744,762.52
Cuarto trimestre	116,732,973.9
TOTAL	241,379,846.61

Fuente. CCS 2015, con información de la página de internet del municipio de Cuautepec de Hinojosa, Hidalgo.

Presupuesto ejercido mediante los diversos procesos de adjudicación

La información disponible en el portal de internet del municipio, presenta el gasto por concepto de obra pública, clasificado por ramo de origen de los recursos y por procedimiento de adjudicación. Llama la atención que de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) del Ramo 33 se asignaron en 2013 un total de 58 contratos por 32.9 millones de pesos. De ellos, 36 se realizaron bajo el procedimiento de adjudicación directa; es decir, el 63.8%; 18 más (31%) se asignaron bajo el procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores y únicamente el 5.1% de los contratos se realizó mediante licitación pública (tres contratos).

Con relación al monto de los recursos ejercidos, de los 32.9 millones de pesos asignados al municipio por el FAISM, se ejercieron de manera directa 11.8 millones de pesos, lo que representa el 35.9% del total de los recursos; 17.0 millones de pesos se asignaron mediante invitación a tres proveedores (51.8%) y mediante licitación pública se asignaron 4.0 millones de pesos, tan solo el 12.3% del total de los recursos ejercidos.

Con relación al Programa Habitat del Ramo XV, se adjudicaron en total once contratos por un monto de 6.2 millones de pesos. De éstos, cuatro se asignaron mediante adjudicación directa por un importe total de 1.0 millón de pesos; por invitación a cuando menos tres proveedores se adjudicaron siete contratos por un total de 5.2 millones de pesos. En este caso no se realizó ningún proceso de licitación pública.



Con relación al Programa Espacios Públicos del Ramo XV, solamente se adjudicó un contrato por 1.3 millones de pesos, el cual se hizo por adjudicación directa a la empresa Comercializadora y Construcciones FYE S.A. de C.V.

Hay un contrato más clasificado como “diversos fondos” sin identificarse a qué programa corresponde, por un importe de 0.9 millones de pesos, adjudicado a una persona física mediante el procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores.

Cuadro 9. Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal Ramo 33

No. de contratos	Procedimiento de adjudicación	Importe	%
37	Adjudicación directa	\$ 11'811,195.57	35.91
18	Invitación a 3 proveedores	\$ 17'030008.77	51.79
3	Licitación pública	\$ 4'044,254.68	12.30
58	TOTAL	\$ 32'885,459.02	100.00

Fuente. COCOA Services, s.c., 2015

Cuadro 10. Programa Habitat. Ramo 15

No. de contratos	Procedimiento de adjudicación	Importe	%
4	Adjudicación directa	\$ 976,604.00	15.64
7	Invitación a 3 proveedores	\$ 5' 266,557.81	84.36
11	TOTAL	\$ 6'243,161.81	100

Fuente. COCOA Services, s.c., 2015

La redacción de la Ley Federal de Adquisiciones y la correspondiente en el estado de Hidalgo, aparentemente deja sin definición la normatividad aplicable en materia de adquisiciones a los recursos del Ramo 33. Mientras que la Ley federal establece en la fracción VI del Art. 1º que los recursos del Ramos 33 no son sujetos de esta Ley, el Art 6º de la Ley estatal establece que “Las adquisiciones, arrendamientos y servicios con cargo total o parcial a Fondos Federales o recursos procedentes de créditos externos, conforme a los Convenios que se celebren entre el Estado y la Federación, estarán sujetos a las disposiciones de la Legislación Federal en la materia”. Esta situación aparentemente deja un hueco para regular las adquisiciones de los fondos asignados por el Ramos 33.

La mayoría de las asignaciones de obra pública se realizan mediante los procedimientos de adjudicación directa y de invitación a cuando menos tres proveedores. De los recursos del FAISM correspondientes al ramo 33 transferidos al municipio, únicamente tres de un total de cincuenta y ocho contratos, se asignaron mediante el procedimiento



de licitación pública. En el resto de los programas y fondos mediante los cuales se realizaron contratos de obra pública, ninguno se adjudicó mediante licitación pública.

7.1.3 Corregidora, Querétaro

La norma aplicable a los procesos de adquisiciones es el Reglamento de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios Para el Municipio de Corregidora, Querétaro. En cumplimiento a la regulación estatal, el Reglamento se ajusta a los preceptos de la Ley de Adquisiciones. Tiene por objeto “regular la planeación, programación, presupuestación, obtención y control de las adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios” de los bienes que requiera la administración municipal y las entidades paramunicipales. Asimismo, reglamenta el funcionamiento del Comité de Adquisiciones (Art. 1º).

Los mecanismos de adjudicación (Licitación Pública, Invitación Restringida y Adjudicación Directa), están contemplados en el Art. 32º del Reglamento. En el supuesto de que el mecanismo que asegure al Municipio las mejores condiciones sea a través de Invitación Restringida o Adjudicación Directa, el Reglamento observa que se dará preferencia a proveedores locales o estatales, salvo que convenga realizar la adjudicación a proveedores nacionales o extranjeros en términos de precio, calidad, cantidad, tiempo de entrega, servicios, garantía u otros aspectos procedentes.

En este caso, la Secretaría de Administración deberá emitir un dictamen por escrito, en el que se justifique tal conveniencia (artículo 29º). De manera explícita, el artículo 33º del reglamento establece que las adquisiciones no podrán fraccionarse para evitar los límites establecidos, respecto de los montos de adquisición que señala el reglamento y que se ajustan a los establecidos en la ley estatal de acuerdo con lo siguiente:

- Licitación pública, cuando el monto aprobado de la operación a contratar sea superior al 0.01341 % del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Querétaro para el ejercicio fiscal vigente;
- Invitación restringida a cuando menos tres proveedores o interesados, cuando el monto aprobado de la operación a contratar se encuentre en el rango del 0.00123 % al 0.01341 % del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Querétaro para el ejercicio fiscal vigente; y
- Adjudicación directa, cuando el monto aprobado de la operación a contratar sea menor al 0.00123% del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Querétaro para el ejercicio fiscal vigente.

En la planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones y contratación de servicios, se podrán celebrar convenios de colaboración administrativa con los



poderes del Estado o con otros municipios a propuesta de la Secretaría de Administración o del comité de adquisiciones (artículo 28º).¹⁴

Al igual que en la Ley de Adquisiciones de Querétaro, el Reglamento para Corregidora establece que la Contraloría Municipal podrá verificar el cumplimiento de la normatividad vigente, en cualquier momento del proceso adjudicatorio (artículo 82º); que las personas con interés jurídico podrán inconformarse por los actos que contravengan la legislación aplicable (artículo 92º); y que dicha inconformidad deberá presentarse ante la Contraloría Municipal dentro de los cinco días hábiles siguientes al que se informe de manera personal el acto a impugnar (artículo 93º).

Presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2013

El 10 de diciembre de 2012, la Legislatura del Estado de Querétaro aprobó la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Querétaro para el ejercicio fiscal de 2013, por la cantidad de 475.9 millones de pesos. En esa misma fecha la Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública aprobó el proyecto de presupuesto de egresos del municipio de Corregidora para el ejercicio 2013, que es idéntico a lo previsto en la Ley de Ingresos.

La fracción II del artículo 29 de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro establece la fecha límite en que el Poder Legislativo debe aprobar la ley de Ingresos y el presupuesto de egresos para cada ejercicio fiscal. Así, el presupuesto de egresos 2013 para el municipio de Corregidora, se integró de la siguiente manera:

Cuadro 11. Presupuesto de egresos 2013 por tipo de gasto del municipio de Corregidora

Gasto	Monto	Porcentaje
Gasto administrativo	\$ 79,536,141.00	16.71
Gasto social	\$ 396'369,981.00	83.29
TOTAL	\$ 475'906,122.00	100.00

Fuente. COCOA Services, s.c. con base en Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 30/12/2012

La Ley General de Contabilidad Gubernamental de Querétaro establece la obligatoriedad a los entes públicos de adoptar los acuerdos del Consejo Nacional de Armonización Contable. En este sentido, el presupuesto clasificado a nivel de capítulo del gasto y por objeto del gasto, fuente de financiamiento y función del gasto se integra de la forma que se presenta en los siguientes cuadros:

¹⁴ En anexo se presenta un ejemplo de convenio entre el municipio, el estado y la federación.



Cuadro 12. Presupuesto de egresos 2013 del municipio de Corregidora clasificado por objeto del gasto

Capítulo de gasto	Importe	Porcentaje
Servicios personales	\$ 255'803,743.00	53.75
Materiales y suministros	\$ 36'124,800.00	7.59
Servicios generales	\$ 98'885,934.00	20.78
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$ 37'827,200.00	7.95
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	\$ 4'114,800.00	0.86
Inversión pública	\$ 43'149,645.00	9.07
TOTAL	\$ 475'906,122.00	100.00

Fuente. COCOA Services, s.c.con base en Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 30/12/2012

Cuadro 13. Presupuesto de egresos 2013 del municipio de Corregidora, clasificado por fuente de financiamiento

Fuente de financiamiento	Importe
Recursos fiscales propios	\$ 401'504,850.00
Recursos federales, Fondo de Fortalecimiento Municipal	\$ 68'334,321.00
Recursos federales, Fondo de Infraestructura Social Municipal	\$ 6'066,951.00
TOTAL	\$ 475'906,122.00

Fuente. COCOA Services, s.c.con base en Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 30/12/2012

Cuadro 14. Presupuesto de egresos 2013, clasificado por función del gasto

Función	Importe
Gobierno	\$ 248'153,123.00
Desarrollo social	\$ 212'419,312.00
Desarrollo económico	\$ 15'333,688.00
TOTAL	\$ 475'906,122.00

Fuente. COCOA Services, s.c.con base en Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 30/12/2012

De los cuadros anteriores se desprende que en materia de adquisiciones y contratación de servicios, el presupuesto autorizado al municipio de Corregidora para el año 2013 fue por la cantidad de 139.1 millones de pesos, correspondiente a los capítulos de Materiales y suministros, y de servicios generales. En materia de obra pública, para el ejercicio 2013 se autorizaron 43.1 millones de pesos (inversión pública). En conjunto, el monto total del presupuesto que estaría sujeto a la celebración de procedimientos de adjudicación, ya sea en materia de adquisiciones o de obra pública en el municipio de Corregidora, fue por la cantidad de 182.2 millones de pesos, lo que representa el 38.3% del presupuesto autorizado.



Los recursos federales (Ramo 33) autorizados al municipio fueron por la cantidad de 74.4 millones de pesos. Como se identificó en el apartado correspondiente, estos recursos no están sujetos a la aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Presupuesto ejercido en el ejercicio fiscal 2013

Llama la atención que el presupuesto ejercido durante 2013 que aparece publicado en la página oficial del municipio de Corregidora en internet, registre un monto total de 665.1 millones de pesos. Esta cifra representa un 39.8% de sobre ejercicio con relación al presupuesto autorizado.

Las principales diferencias entre el presupuesto ejercido y el autorizado se presentan en los siguientes rubros: materiales y suministros con un sobre ejercicio de 63.2%; servicios generales con un sobre ejercicio equivalente al 77.8% del presupuesto autorizado; e inversión pública que presentó un sobre ejercicio del 83.5%. El portal de internet del municipio no aclara las razones de estas diferencias, por lo que se investigarán por otros medios las causas de esta ampliación en el ejercicio de presupuesto

Cuadro 15. Presupuesto ejercido 2013 en el municipio de Corregidora por objeto del gasto

Capítulo de gasto	Importe	Porcentaje
Servicios personales	\$ 269'175,786.00	40.47
Materiales y suministros	\$ 58'876,104.00	8.85
Servicios generales	\$ 175'843,554.00	26.44
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$ 50'142,937.00	7.54
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	\$ 31'976,915.00	4.81
Inversión pública	\$ 79'113,934.00	11.89
TOTAL GENERAL	\$ 665'129,233.00	100.00

Fuente. Elaboración propia con base en "Avance Presupuestal Acumulado al 31 de Diciembre del 2013", publicado en la página del Municipio

Presupuesto ejercido mediante los diversos procesos de adjudicación

La información de los procedimientos utilizados en el municipio para la asignación de contratos de adquisición, servicios generales y obra pública no está disponible en el portal de internet del municipio. Por lo anterior, se hizo una solicitud dirigida al coordinador de la Unidad de Acceso a la Información Gubernamental, para que en cumplimiento a los mecanismos de transparencia se proporcione la información complementaria que se requiere para avanzar en el estudio. Con fecha 12 de enero de 2015 el licenciado Eduardo Edmundo Aguilera Becerril, titular de la Unidad de Acceso a la Información Gubernamental, dio respuesta a la solicitud de información presentada de la cual se desprende la siguiente información.



En el ejercicio fiscal correspondiente a 2013 el ayuntamiento de Corregidora ejerció la cantidad de 81.2 millones de pesos para la adquisición de bienes y la contratación de servicios. Para su ejecución se realizaron nueve licitaciones públicas y diecinueve procesos de adjudicación por el mecanismo de invitación restringida. La información proporcionada por el gobierno municipal, no especifica el número de adquisiciones o contratos realizados bajo el procedimiento de adjudicación directa.

Del monto total erogado, a través de licitaciones públicas se ejercieron 35.7 millones de pesos, lo que representa el 43.9% de los recursos destinados a los rubros de adquisiciones y contratación de servicios. Bajo el mecanismo de invitación restringida (invitación a cuando menos tres proveedores) el monto ascendió a la cantidad de 23.2 millones de pesos, equivalente al 28.6% de presupuesto ejercido en estos conceptos y bajo el procedimiento de adjudicación directa, el municipio ejerció 22.3 millones de pesos, representando el 27.6% del gasto. La información disponible no permite identificar el origen de los recursos ejercidos.

Cuadro 16. Montos ejercidos en el municipio de Corregidora por procedimiento de adjudicación

No. de procedimientos	Procedimiento de adjudicación	Importe	Porcentaje
No identificado	Adjudicación directa	\$22,336,229.09	27.51
19	Invitación a tres proveedores	\$23,182,690.86	28.55
9	Licitación pública	\$35,679,877.98	43.94
28	TOTAL	\$81,198,797.93	100.00

Fuente. Elaboración propia, con base en información del H. Ayuntamiento de Corregidora, Qro.

Como se desprende de la información anterior, la mayor parte de los recursos asignados para adquisiciones y contratación de servicios, se ejerció a través de los procedimientos de invitación restringida y adjudicación directa (56.1%).

Procesos de adjudicación de obra pública

La información proporcionada por las autoridades del municipio, permite clasificar el origen de los recursos y el procedimiento de adjudicación. Así, se identificó que existen nueve fuentes de recursos, a través de los cuales se ejercieron los recursos de inversión (obra pública) en 2013, de los cuales siete corresponden a recursos federales, uno a recursos aportados por el gobierno estatal y el último a recursos generados directamente por la hacienda municipal.

Los fondos con origen en la federación son: el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta); la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (Conade); el Fondo para la Infraestructura Social en los Municipios (FISM); el Programa Habitat; el Fondo de Pavimentación, Espacios Deportivos, Alumbrado Público y Rehabilitación de la



Infraestructura Educativa para Municipios y Demarcaciones Territoriales (Fopedep); el Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP); y un fondo para el desarrollo regional (DR). Los recursos que el gobierno del estado de Querétaro aportó al municipio en 2013 fueron recursos directos del gobierno del estado de Querétaro (GEQ). Finalmente los recursos autogenerados se identifican con las iniciales de gasto directo (GD).

En materia de obra pública, el Ayuntamiento de Corregidora asignó un total de 97 contratos. El 23.7% de los contratos se hizo por asignación directa (23 contratos), por el mecanismo de invitación restringida se formalizó el 60.8% de las adjudicaciones a los contratistas (59 contratos), y solamente el 15.5% de las adjudicaciones se realizó mediante licitación pública (15 contratos).

Cuadro 17. Contratos de obra pública formalizados en 2013 en el municipio de Corregidora, Querétaro, por procedimiento de adjudicación

Procedimiento de adjudicación	Contratos adjudicados	Porcentaje
Adjudicación directa	23	23.7
Invitación a tres proveedores	59	60.8
Licitación pública	15	15.5
TOTAL	97	100.00

Fuente. Elaboración propia, con base en información del H. Ayuntamiento de Corregidora, Qro.

El monto total de los recursos destinados a obra pública en 2013 ascendió a 141.6 millones de pesos. Las asignaciones con recursos provenientes de la federación fueron por 101.0 millones de pesos, que corresponden al 71.3% del monto total erogado; el gobierno del estado destinó una inversión de 1.2 millones de pesos al municipio (0.8%) y los recursos autogenerados que se destinaron a inversión en el municipio sumaron 39.5 millones de pesos, equivalentes al 27.9% del gasto de inversión total de ese año.

Cuadro 18. Monto de los recursos ejercidos en obra pública en municipio de Corregidora, por fuente de financiamiento

Origen de los recursos para obra pública	Monto ejercido	Porcentaje
Federación	100,981,163.96	71.3
Gobierno estatal	1,157,858.02	0.8
Hacienda municipal	39,474,142.89	27.9
TOTAL	141,613,164.87	100.00

Fuente. Elaboración propia, con base en información del H. Ayuntamiento de Corregidora, Qro.

Con relación a la aplicación del presupuesto, con recursos federales se formalizó la asignación de 59 contratos, de los cuales siete fueron por asignación directa (11.9%), por invitación a cuando menos tres proveedores se realizaron 37 contratos (62.7%) y los restantes 15 contratos se adjudicaron a los ganadores los procesos de licitación



pública (25.4%). Cabe mencionar que los recursos de todos los contratos derivados de un proceso licitatorio en 2013, provenían de asignaciones federales.

De los recursos aportados por el gobierno del estado de Querétaro se derivaron dos contratos, uno fue adjudicado directamente al contratista y el otro por el procedimiento de invitación restringida. De los recursos autogenerados en Corregidora se realizaron 36 contratos: 16 por asignación directa (44.4%) y 20 por invitación a cuando menos tres proveedores.

Cuadro 19. Contratos de obra pública del municipio de Corregidora por fuente de financiamiento y mecanismo de adjudicación en 2013

Origen de los recursos para obra pública	Contratos		Adjudicación directa		Invitación restringida		Licitación pública	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Federación	59	60.8	7	11.9	37	62.7	15	25.4
Gobierno estatal	2	2.1	1	50.0	1	50.0	-----	-----
Hacienda municipal	36	37.1	16	44.4	20	55.6	-----	-----
TOTAL	97	100	24	-----	58	-----	15	-----

Fuente. Elaboración propia, con base en información del H. Ayuntamiento de Corregidora, Qro.

A través del procedimiento de adjudicación directa se ejercieron 2.3 millones de pesos, que representan el 2.3% de los recursos que la Federación asignó al municipio; por invitación restringida se ejercieron 35.0 millones de pesos, equivalentes al 34.7% de los recursos federales y mediante licitación pública la inversión fue de 63.6 millones de pesos, igual al 63.0% de los recursos.

La aplicación de los recursos con origen en el gobierno de Querétaro, se distribuyó de la siguiente forma: un contrato por 0.4 millones de pesos mediante adjudicación directa (36.6%) y otro por 0.7 millones de pesos (63.4%) por invitación restringida. El 9.2% de los recursos autogenerados por el Ayuntamiento se ejercieron mediante adjudicación directa; es decir, 3.6 millones de pesos, y mediante invitación restringida se adjudicaron contratos por 35.8 millones de pesos, equivalentes al 90.8% de los recursos autogenerados aplicados en obra pública.

Cuadro 20. Ejercicio del presupuesto de inversión en el municipio de Corregidora por fuente de financiamiento y procedimiento de adjudicación (millones de pesos y porcentaje)

Origen de los recursos para obra pública	Presupuesto total ejercido		Adjudicación directa		Invitación restringida		Licitación pública	
	Gasto	%	Gasto	%	Gasto	%	Gasto	%
Federación	101.0	71.3	2.3	2.3	35.0	34.7	63.6	63.0
Gobierno estatal	1.1	0.8	0.4	36.6	0.7	63.4	-----	-----
Hacienda municipal	39.5	27.9	3.6	9.2	35.8	90.8	-----	-----
TOTAL	141.6	100	24	-----	58	-----	15	-----



La normatividad en materia de adquisiciones en el Estado de Querétaro difiere de la regulación federal en diversos aspectos. La Constitución del Estado de Querétaro no contiene ningún artículo análogo al artículo 134 de la Constitución de la República, por lo que no se establece constitucionalmente que será la licitación pública mediante convocatoria pública el procedimiento que rijan los mecanismos de adjudicación en el estado, para garantizar las mejores condiciones en cuanto a eficacia, eficiencia, calidad precio, oportunidad y demás condiciones pertinentes.

La Ley de Adquisiciones es aplicable a los tres poderes del Estado, lo que contrasta con la Ley federal de Adquisiciones que resulta aplicable únicamente al Poder Ejecutivo. En la ley estatal se establece que el procedimiento para determinar los mecanismos de adjudicación en la entidad se realizará en los comités de adquisiciones a cargo de cada uno de los oficiales mayores en las dependencias, entidades y ayuntamientos, con base en un porcentaje del presupuesto de egresos del Estado. Esta condición parece asignar capacidad a las autoridades estatales para actuar de forma discrecional, e incluso motivar que se fraccionen las adquisiciones para hacerlas por los mecanismos que representan menor regulación y vigilancia.

El presupuesto total ejercido por el municipio de Corregidora en 2013 fue superior al autorizado por 189.2 millones de pesos, lo que representa el 39.8% de sobre ejercicio. En todos los capítulos de gasto el presupuesto ejercido es superior al autorizado originalmente en el presupuesto de egresos. En la información publicada por el municipio no se encontró justificación a las ampliaciones en el gasto.

El importe asignado al capítulo de gasto servicios personales, destinado al pago de sueldos y salarios, representa el 53.75 % del total del presupuesto de egresos autorizado. Sin embargo, la información publicada por el municipio a nivel de capítulo de gasto es solamente del 16.7% para gasto administrativo, lo que posiblemente se explica por los recursos provenientes de la federación y cuya operación implica la contratación de personal.

Es importante resaltar que de la información recuperada no se localizó o accedió a documentos en los que se conecte el gasto público con las obligaciones de gasto público derivadas del DIDH tampoco se encontró un documento en ninguno de los tres municipios estudiados que muestren un plan de adquisiciones estratégicas ni una evaluación de la implementación del presupuesto público municipal, su gasto y la calificación de las contrataciones, adquisiciones y contrataciones que se realizaron durante el 2013.



7.2 Tipos de CPM: por bien o servicio contratado

El acceso a la información del total de contrataciones realizadas en cualquiera de sus tres modalidades, adjudicación directa, invitación restringida y licitación pública de los tres municipios durante 2013 es limitado. La información que se logró recabar se obtuvo vía solicitudes de información y la investigación en las bases de datos que se acceden en el portal de CompraNet. Con este acervo de información limitado se cotejó la información recabada en ambas fuentes sobre los procedimientos de CPM. Resalta que, en cuanto a tipos de contrataciones por fuentes de ingreso, Tula de Allende es el municipio menos accesible en información. Dada la poca información que fue posible recuperar se decidió presentar las tablas con el concentrado de información disponible en lugar de realizar una sección de caso por modalidad, debido a que serían secciones donde sería reiterativa la falta de información.

7.2.1. Tula de Allende, Hidalgo

En el municipio de Tula de Allende la información registrada en CompraNet sobre las CPM estuvo a cargo de la Dirección de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Catastro del municipio, para (i) la adquisición de patrullas de seguridad pública, correspondiente a las partidas automóviles y camiones (5410) y otros equipos de transporte (5490), (ii) equipamiento Subsemun 2013 de la partida vestuario y uniformes (2710), y (iii) la compra de un camión compactador de basura de la partida automóviles y camiones (5410). En las contrataciones seleccionadas no se encontró información suficiente para comprobar que dichas adquisiciones se realizaron de acuerdo con los parámetros que marca la ley, ya que el municipio a la fecha de la investigación no subió la información de estas contrataciones realizadas en 2013 al portal de Función Pública, CompraNet.¹⁵ Se desconoce también la cantidad utilizada para la adquisición de esos bienes, o si se realizaron dichas contrataciones pues es información que no se logra constatar en la información recabada (Ver Tabla 7).

Tabla 7. Registro de contrataciones públicas realizadas por el municipio de Tula de Allende

Unidad compradora	Título del expediente	Partida	Código	Aportación federal CompraNet	Aportación municipal CompraNet	Solicitud de información
Dirección de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Catastro	Adquisición de patrullas para seguridad pública	5410 -Automóviles y camiones 5490 -Otros equipos de transporte	446149	No	No se encuentra registro	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información

¹⁵ El Portal de CompraNet, la base de datos de contratos, y la información sobre las unidades compradoras se ha verificado mensualmente de octubre de 2014 a junio de 2015.



Unidad compradora	Título del expediente	Partida	Código	Aportación federal CompraNet	Aportación municipal CompraNet	Solicitud de información
Dirección de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Catastro	Equipamiento Subsenum 2013	2710 -Vestuario y uniformes	390544	No	No se encuentra registro	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información
Dirección de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Catastro	Camión compactador de basura	5410 -Automóviles camiones	116394	No	No se encuentra registro	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información

7.2.2. Cuauhtepic de Hinojosa, Hidalgo

En el municipio de Cuauhtepic de Hinojosa, al igual que en el municipio de Tula de Allende, se encontró con información muy precaria para lograr conocer cómo se ejerció el presupuesto. Los datos que se recuperaron refieren a los registrados en CompraNet por la Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano. El presupuesto ejercido y registrado sobre CPM refiere que fue destinado para (i) la construcción de un deportivo a través de las partidas edificación no habitacional (6220) y trabajos de acabados en edificaciones y otros trabajos especializados (6290), (ii) la construcción de una barda perimetral en Centro de Desarrollo Comunitario Francisco I. Madero, con la partida edificación no habitacional (6220), (iii) la construcción de siete pavimentos, guarniciones y banquetas en distintas calles del municipio con la partida de construcción de vías de comunicación (6250), (iv) la construcción de un andador, a través de otros servicios generales (3990), y (v) los trabajos de mantenimiento integral de las áreas verdes y jardinerías, de la partida conservación y mantenimiento menor de inmuebles (3510) (Ver Tabla 8)

Tabla 8. Registro de contrataciones públicas realizadas por el municipio de Cuauhtepic de Hinojosa

Unidad compradora	Título del expediente	Partida	Código	Aportación federal CompraNet	Aportación municipal CompraNet	Solicitud de información	% Respecto a presupuesto de egresos municipal
Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Deportivo Genaro López	6220 -Edificación no habitacional 6290 -Trabajos de acabados en edificaciones y otros trabajos especializados	487263	No se cuenta con registro	No se cuenta con registro	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información	No se cuenta con registro



Unidad compradora	Título del expediente	Partida	Código	Aportación federal CompraNet	Aportación municipal CompraNet	Solicitud de información	% Respecto a presupuesto de egresos municipal
Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Construcción de Barda Perimetral en Centro de Desarrollo Comunitario Francisco I Madero	6220 -Edificación no habitacional	471364	No se cuenta con registro	No se cuenta con registro	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información	No se cuenta con registro
Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Construcción de pavimentación hidráulica, guarniciones y banquetas en calle Reforma	6150 -Construcción de vías de comunicación	468272	No se cuenta con registro	No se cuenta con registro	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información	No se cuenta con registro
Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Construcción de pavimentación hidráulica, guarniciones y red de drenaje camino de Santa María a Cerro Verde	6250 -Construcción de vías de comunicación	465534	No se cuenta con registro	No se cuenta con registro	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información	No se cuenta con registro
Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Construcción de pavimentación hidráulica en avenida de las Flores	6150 -Construcción de vías de comunicación	463570	No se cuenta con registro	1, 382, 848.24	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información	1.14% (se considera el presupuesto de egresos de \$121,118,298)
Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Construcción de pavimentación hidráulica, guarniciones y banquetas en calle Agustín Melgar	6150 -Construcción de vías de comunicación	461813	No se cuenta con registro	No se cuenta con registro	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información	No se cuenta con registro
Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Construcción de pavimentos, guarniciones, banquetas y red de agua en calle Galeana	6150- -Construcción de vías de comunicación	463527	No se cuenta con registro	No se cuenta con registro	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información	No se cuenta con registro



Unidad compradora	Título del expediente	Partida	Código	Aportación federal CompraNet	Aportación municipal CompraNet	Solicitud de información	% Respecto a presupuesto de egresos municipal
Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Construcción de pavimentación hidráulica, guarniciones y banquetas en calle Miguel Alemán	6150 -Construcción de vías de comunicación	448680	No se cuenta con registro	No se cuenta con registro	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información	No se cuenta con registro
Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Construcción de pavimento estampado (1ª etapa) 2ª en proceso	6150 -Construcción de vías de comunicación	448548	No se cuenta con registro	No se cuenta con registro	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información	No se cuenta con registro
Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Guarniciones, banquetas y pavimento hidráulico en la calle de Morelos	6150 -Construcción de vías de comunicación	448615	No se cuenta con registro	No se cuenta con registro	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información	No se cuenta con registro
Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Pavimento hidráulico en calle Francisco Villa	6150 -Construcción de vías de comunicación	447513	No se cuenta con registro	\$272,336.00	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información	0.22% (se considera el presupuesto de egresos de \$121,118,298)
Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Construcción de andador	3990 -Otros servicios generales	401072	No se cuenta con registro	No se cuenta con registro	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información	No se cuenta con registro
Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Trabajos de mantenimiento integral de las áreas verdes y jardinerías	3510- -Construcción de vías de comunicación	434880	No se cuenta con registro	\$4,315,120.34	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información	3.56% (se considera el Presupuesto de Egresos de \$121,118,298)
Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Santa Rita Bo. Buenos Aires	6140 -Construcción de vías de comunicación	422278	No se cuenta con registro	No se cuenta con registro	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información	No se cuenta con registro



Unidad compradora	Título del expediente	Partida	Código	Aportación federal CompraNet	Aportación municipal CompraNet	Solicitud de información	% Respecto a presupuesto de egresos municipal
Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Pavimento estampado	6150 -Construcción de vías de comunicación	421217	No se cuenta con registro	No se cuenta con registro	No se cuenta con la información brindada a No se cuenta con registro través de la solicitud de información	No se cuenta con registro
Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Modernización catastral	2130 -Material estadístico y geográfico	396487	No se cuenta con registro	No se cuenta con registro	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información	No se cuenta con registro

7.2.3. Corregidora, Querétaro

En lo que respecta al municipio de Corregidora, se presentan las contrataciones de las partidas (i) instalaciones y equipamiento en construcciones (6170), (ii) vestuario y uniformes (2710), (iii) prendas de seguridad y protección personal (2720), (iv) construcción de obras para el abastecimiento de agua, petróleo, gas, electricidad y telecomunicaciones (6130), (v) equipo de cómputo y de tecnologías de la información (5150), (vi) artículos deportivos (2730), (vii) otros arrendamientos (3290), (ix) material eléctrico y electrónico, (2460), y (x) equipos de generación eléctrica, aparatos y accesorios eléctricos (5660), para realizar: la construcción de arcotechos en ocho primarias y escuelas secundarias del municipio, compra de uniformes y calzado, así como uniformes y artículos deportivos, equipamiento tecnológico, y la contratación para la modernización de la infraestructura. Todos los contratos registrados en CompraNet los realizó la unidad compradora “Corregidora-Municipio de Querétaro 2”. En estos casos se utilizó únicamente el presupuesto municipal, a través de la invitación a cuando menos tres personas a participar.

En cuanto a la construcción de ocho arcotechos, es de resaltar que quienes resultaron beneficiados fueron únicamente dos contratistas, no así en la compra de uniformes y artículos deportivos, para la que se contrataron a siete compradores para la adquisición de distintos artículos. De igual forma, todas las contrataciones se realizaron en presencia de los licitantes.

El municipio en su mayoría subió al portal de CompraNet todos los insumos para comprobar que las contrataciones se realizaron de acuerdo a la ley, sin embargo, no en



todas las contrataciones seleccionadas para la presente investigación se encontró el nombre de los demás licitantes que concursaron ni los contratos (Ver Tabla 9) .

Tabla 9. Registro de contrataciones públicas realizadas por el municipio de Corregidora

Unidad compradora	Título del expediente	Partida	Código	Aportación federal CompraNet	Aportación municipal CompraNet	Solicitud de información	% Respecto a presupuesto egresos municipal (\$475'906,122)
Corregidora-Municipio de Querétaro 2	Arcotechos Lourdes	6170 -Instalaciones y equipamiento en construcciones	446646	No	638,571.47	638,571.47	0.13%
Corregidora-Municipio de Querétaro 2	Arcotechos Los Ángeles	6170 -Instalaciones y equipamiento en construcciones	446348	No	779,988.00	779,988.00	0.16%
Corregidora-Municipio de Querétaro 2	Arcotechos El Pocito	6170 -Instalaciones y equipamiento en construcciones	446200	No	738,903.28	738,903.28	0.16%
Corregidora-Municipio de Querétaro 2	Arcotechos El Calichar	6170 -Instalaciones y equipamiento en construcciones	445657	No	882,408.88	882,408.88	0.19%
Corregidora-Municipio de Querétaro 2	Construcción de arcotecho en escuela primaria Escuadrón 201	6170 -Instalaciones y equipamiento en construcciones	446482	No se cuenta con registro	732,244.79	732,244.79	0.15%
Corregidora-Municipio de Querétaro 2	Construcción de arcotecho en escuela primaria 18 de agosto	6170 -Instalaciones y equipamiento en construcciones	446647	No se cuenta con registro	494,351.52	494,351.52	0.10%
Corregidora-Municipio de Querétaro 2	Construcción de arcotecho en escuela secundaria Emiliano Zapata	6170 -Instalaciones y equipamiento en construcciones	446003	No se cuenta con registro	862,117.38	862,117.38	0.18%
Corregidora-Municipio de Querétaro 2	Construcción de arcotecho en jardín de niños Hans Christian Andersen	6170 -Instalaciones y equipamiento en construcciones	444772	No se cuenta con registro	606,441.46	606,441.46	0.13%
Corregidora-Municipio de Querétaro 1	Adquisición de uniformes y calzados	2710 -Vestuario y uniformes 2720 -Prendas de seguridad y protección personal	402501	No se cuenta con registro	742,574.00	742,574.00	0.16%



Unidad compradora	Título del expediente	Partida	Código	Aportación federal CompraNet	Aportación municipal CompraNet	Solicitud de información	% Respecto a presupuesto egresos municipal (\$475'906,122)
Corregidora-Municipio de Querétaro I	Adquisición de botas tipo táctica	6130 -Construcción de obras para el abastecimiento de agua, petróleo, gas, electricidad y telecomunicaciones	459185	No se cuenta con registro	226,799.00	226,799.00	0.05%
Corregidora-Municipio de Querétaro I	Adquisición de equipamiento tecnológico	5150 -Equipo de computo y de tecnologías de la información	459620	No se cuenta con registro	348,262.00	348,262.00	0.07%
Corregidora-Municipio de Querétaro I	Adquisición de uniformes y artículos deportivos	2710 -Vestuario y uniformes 2730 -Artículos deportivos	455287	No se cuenta con registro	131,818.00	131,818.00	0.3%
					152,478.00	152,478.00	0.3%
					no legible	639,554.40	0.13%
					71,951.00	71,951.00	0.02%
					254,947.00	254,947.00	0.05%
				175,574.00	175,574.00	0.04%	
				219,008.00	219,008.00	0.05%	
Corregidora-Municipio de Querétaro I	Adquisición y contratación del proyecto para la modernización de infraestructura	3290 -Otros arrendamientos	342918	No se cuenta con registro	25,928,229.00	30,076,746.00	6.32%
Corregidora-Municipio de Querétaro	Contratación del proyecto para la modernización de infraestructura	2460 -Material eléctrico y electrónico 3290 -Otros arrendamientos 5660 -Equipos de generación eléctrica, aparatos y accesorios eléctricos	329389	No se cuenta con registro	Se declara desierta por los precios ofertados	No se cuenta con la información brindada a través de la solicitud de información	No se puede realizar cálculo con la información accesible.

Es importante resaltar que, si bien cualquier administración que requiera realizar contrataciones públicas en los tres niveles de gobierno está obligada a publicar la información al portal de CompraNet –como parte de un ejercicio de transparencia y de rendición de cuentas hacia la ciudadanía–, no existe un mecanismo eficaz de seguimiento por parte del gobierno federal que los conmine a realizar de manera completa dicha responsabilidad, lo cual se traduce en una falta de información y de rendición de cuentas no sólo de los municipios, como es el caso que nos ocupa, sino del gobierno en



su conjunto, ya que está faltando a sus propios principios de transparencia y rendición de cuentas. De acuerdo a OPC (2014), los principios de participación de contratación abierta proponen una publicación proactiva de información en torno a la planeación, adjudicación y ejecución del contrato. Conforme a los lineamientos de la OPC (2014), la información que debería estar publicada es la siguiente:

1. Contratos, incluyendo licencias, concesiones, permisos, subvenciones o cualquier otro documento que contemple el intercambio de bienes, activos, o recursos públicos (incluyendo todos los anexos, las cláusulas, los documentos incorporados como referencias) y cualquier enmienda a ellos;
2. Estudios preliminares, documentos de licitación, evaluación de desempeño, garantías y reportes de auditoría aplicables;
3. Información en torno a la planeación del contrato, incluyendo:
 - a. El proceso de planeación de la contratación pública, incluyendo una valoración de necesidades;
 - b. El método de contratación pública o adjudicación y la justificación correspondiente;
 - c. El alcance y especificaciones para cada contrato;
 - d. Los criterios de evaluación y de selección;
 - e. Los licitantes o participantes en el proceso, sus documentos de validación/ identificación, y cualquier excepción procedimental que les sea aplicable;
 - f. Cualquier conflicto de intereses evidente o exclusión emitida;
 - g. Los resultados de la evaluación incluyendo la justificación en relación a la asignación; y
 - h. La identidad del proveedor así como de cualquier otra persona que se beneficie de la asignación del contrato.

Bajo este parámetro y de acuerdo con el marco jurídico nacional, la última parte del capítulo se centrará en mostrar, clasificada en las tres formas de contratación que se enlistan en el artículo 134 de la CPEUM, la información obtenida de los tres municipios a través de los puntos mínimos que enlista la Guía de Contrataciones del Open Contracting Partnership (2014).

7.3. Tipos de CPM: modalidad de compra.

En este apartado se presenta la información sobre bienes y servicios que fue posible recabar: monto de la contratación del bien o servicio y la relevancia del servicio para el municipio, para los casos de Cuauhtepac de Hinojosa y de Corregidora, municipios de los que fue posible recuperar tal información.



7.3.1. Tula de Allende, Hidalgo

Tabla 10. Bienes y servicios en el municipio de Tula de Allende

Título del expediente	Contrato	Proveedor	Cómo fue seleccionado	Proyecto concluido	Lista de concursantes	Tipo de aportación	Cantidad	Involucra a más municipios	Porcentaje del presupuesto municipal
Adquisición de patrullas para seguridad pública	No se registró información	No se registró información	Adquisiciones	No se registró información	No se registró información	Municipal	No se registró información	No	No se puede calcular por que no hay acceso a tal información.
Equipamiento Subsenum 2013	No se registró información	No se registró información	Adquisiciones	No se registró información	No se registró información	Municipal	No se registró información	No	No se puede calcular por que no hay acceso a tal información.
Camión compactador de basura	No se registró información	No se registró información	Adquisiciones	No se registró información	No se registró información	Municipal	No se registró información	No	No se puede calcular porque no hay acceso a tal información.

7.3.2. Cuauhtepic de Hinojosa, Hidalgo

Tabla 11. Bienes y servicios en el municipio de Cuauhtepic de Hinojosa

Título del expediente	Contrato	Proveedor	Cómo fue seleccionado	Terminó el proyecto	Lista de concursantes	Tipo de aportación	Cantidad	Involucra a más municipios	Porcentaje respecto al presupuesto municipal
Construcción de Pavimentación hidráulica, guarniciones y banquetas en calle Agustín Melgar	MCH-IR-HAB-13/02	Bonifacio Hernández Hernández	Invitación a cuando menos tres personas	Sí	José Adrián Hernández Hernández Alberto Arévalo Cenobio Bonifacio Hernández Hernández	Municipal	\$1,382,648.24	No	1.14%
Trabajos de mantenimiento integral de las áreas verdes y jardinerías	Fallo	Arturo Pérez Herrejón	Adjudicación directa nacional	Hasta 2016	Continuación de contrato	Municipal	\$4,315,120.34	No	3.56%
Modernización catastral	No se registró información	No se registró información	No se registró información	No se registró información	Licitación pública nacional de obra pública	Municipal	No se registró información	No	No se cuenta con información.



7.3.3. Corregidora, Querétaro

Tabla 12. Bienes y servicios en el municipio de Corregidora

Título del expediente	Contrato	Proveedor	Cómo fue seleccionado	Proyecto concluido	Lista de concursantes	Tipo de aportación	Cantidad	Involucra a más municipios	Porcentaje respecto al presupuesto municipal
Arcotechos Lourdes	MC-FED-DR-4-8-2013-00	Juan Antonio Mere Alcocer	Invitación a cuando menos tres personas	Si	Juan Antonio Mere Alcocer Constructor Columbus Alji Urbanizaciones Oscar Escobedo Camacho	Municipal	638,571.47	No	0.13%
Adquisición de equipamiento tecnológico	Acta de fallo, no hay contrato	MC Microcomputación	Adquisiciones	Si	Compucard Server Ware MC Microcomputación Smart Telecom	Municipal	348,262.00	No	0.07%
Adquisición y contratación del proyecto para la modernización de infraestructura	Acta de fallo, no hay contrato	Iluminación y Tecnología ILUTE	Arrendamiento	Si	No se realizó licitación, ni convocatoria	Municipal	25,928,229.00	No	5.45%



8. Mapeo de proveedores de los municipios estudiados

Este apartado presenta el listado de proveedores que fue posible localizar por medio de los mecanismos de divulgación y participación ciudadana a los que se tuvo acceso: información registrada por unidades compradoras de los municipios a CompraNet, solicitudes de información y portales web municipales de transparencia.

8.1. Tula de Allende, Hidalgo

Tabla 13. Mapeo de proveedores en el municipio de Tula de Allende

No.	Título del expediente	Código	Fecha contrato	No. de contrato	Nombre	RFC	Modalidad de adjudicación	Monto	Licitantes	Liga
	Adquisición de patrullas para seguridad pública	446149					Adquisiciones			https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=302156&oppList=PAST
	Equipamiento Subsenum 2013	390544					Adquisiciones			https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=259113&oppList=PAST
	Camión compactador de basura	116394					Adquisiciones			https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=71728&oppList=PAST



8.2. Cuautepec de Hinojosa, Hidalgo

Tabla 14. Mapeo de proveedores en el municipio de Cuautepec de Hinojosa

No.	Título del expediente	Código	Fecha contrato	No. de contrato	Nombre	RFC	Modalidad de adjudicación	Monto	Licitantes	Liga
	Deportivo Genaro López	487263					Invitación a cuando menos tres personas			https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=320873&oppList=PAST
	Construcción de barda perimetral en Centro de Desarrollo Comunitario Francisco I Madero	471364					Invitación a cuando menos tres personas			https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=310299&oppList=PAST
	Construcción de pavimentación hidráulica, guarniciones y banquetas en calle Reforma	468272					Invitación a cuando menos tres personas			https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=315871&oppList=PAST
	Construcción de pavimentación hidráulica, guarniciones y red de drenaje camino de Santa María a Cerro Verde	465534					Invitación a cuando menos tres personas			https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=315463&oppList=PAST
	Construcción de pavimentación hidráulica en avenida de las Flores	463570					Invitación a cuando menos tres personas			https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=305244&oppList=PAST



No.	Título del expediente	Código	Fecha contrato	No. de contrato	Nombre	RFC	Modalidad de adjudicación	Monto	Licitantes	Liga
	Construcción de pavimentación hidráulica, guarniciones y banquetas en calle Agustín Melgar	461813		MCH-IR-HAB-13/02	Bonifacio Hernández Hernández		Invitación a cuando menos tres personas	1,382,648.24	José Adrián Hernández Hernández Alberto Arévalo Cenobio Bonifacio Hernández Hernández	https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=304025&oppList=PAST
	Construcción de pavimentos, guarniciones, banquetas y red de agua en calle Galeana	463527					Adjudicación Directa Nacional			https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=305217&oppList=PAST
	Construcción de pavimentación hidráulica, guarniciones y banquetas en calle Miguel Alemán	448680					Invitación a cuando menos tres personas			https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=303157&oppList=PAST
	Construcción de pavimento estampado (1ª etapa) 2ª en proceso	448548					Licitación pública nacional de obra pública			https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=295339&oppList=PAST
	Guarniciones, banquetas y pavimento hidráulico en la calle de Morelos	448615					Adjudicación directa nacional			https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=302265&oppList=PAST
	Pavimento hidráulico en calle Francisco Villa	447513		MCH-AD-HAB-13/01	Constructora CONASO		Adjudicación directa nacional	272,336.00		https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=301852&oppList=PAST



No.	Título del expediente	Código	Fecha contrato	No. de contrato	Nombre	RFC	Modalidad de adjudicación	Monto	Licitantes	Liga
	Construcción de andador	401072					Invitación a cuando menos tres personas			https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=285099&oppList=PAST
	Trabajos de mantenimiento integral de las áreas verdes y jardinerías	434880		Fallo	Arturo Pérez Herrejón		Adjudicación directa nacional	4,315,120.34		https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=286207&oppList=PAST
	Santa Rita Bo. Buenos Aires	422278					Licitación pública nacional de obra pública			https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=279990&oppList=PAST
	Pavimento estampado	421217					Licitación pública nacional de obra pública			https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=279993&oppList=PAST
	Modernización catastral	396487					Licitación pública nacional de obra pública			https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=261553&oppList=PAST



8.3. Corregidora, Querétaro

Tabla 15. Mapeo de proveedores en el municipio de Corregidora

No.	Título del expediente	Código	Fecha contrato	No. de contrato	Nombre	RFC	Modalidad de adjudicación	Monto	Licitantes	Liga
309845	Arcotechos Lourdes	446646	17-09-2013	MC-FED-DR-4-8-2013-00	Juan Antonio Mere Alcocer	MEAJ490109HL4	Invitación a cuando menos tres personas	638,571.47	Juan Antonio Mere Alcocer Constructor Columbus Alji Urbanizaciones Oscar Escobedo Camacho	https://CompraNet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=293990&ncp=1434567796969.400254-1
309844	Arcotechos Los Ángeles	446348	17-09-2013	MC-FED-DR-4-6-2013-00	Grupo IDC	GID090224SU5	Invitación a cuando menos tres personas	779, 988.44	Grupo IDC Constructora Kodiak Alejandro Sánchez Morfín Oscar Escobedo Camacho	https://CompraNet.funcionpublica.gob.mx/esop/guest/go/opportunity/detail?opportunityId=293784
309848	Arcotechos El Pocito	446200	13-09-2013	MC-FED-DR-4-4-2013-00	Grupo IDC	GID090224SU5	Invitación a cuando menos tres personas	738, 903.28	Grupo IDC Constructora Columbus Francisco Javier Romero Herrera	https://CompraNet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=293698&ncp=1434571292315.397639-1
309843	Arcotechos El Calichar	445657	13-09-2013	MC-FED-DR-4-2-2013-00	Grupo IDC	GID090224SU5	Invitación a cuando menos tres personas	882,408.88	Grupo IDC Octavio Tovar Rodarte Gustavo Vega Zúñiga	https://CompraNet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=293449&ncp=1434571795566.400182-1
	Construcción de arcotecho en escuela primaria Escuadrón 201	446482	17-09-2013	MC-FED-DR-4-5-2013-00	Juan Antonio Mere Alcocer	MEAJ490109HL4	Invitación a cuando menos tres personas	732,244.79	Juan Antonio Mere Alcocer Constructora Kodiak Corporativo VyB de Querétaro Alejandro Sánchez Morfín	https://CompraNet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=293885&oppList=PAST
	Construcción de arcotecho en escuela primaria 18 de agosto	446647	13-09-2013	MC-FED-DR-4-7-2013-00	Juan Antonio Mere Alcocer	MEAJ490109HL4	Invitación a cuando menos tres personas	494,351.00	No se encuentra licitación	https://CompraNet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=293997&oppList=PAST
	Construcción de arcotecho en escuela secundaria Emiliano Zapata	446003	13-09-2013	MC-FED-DR-4-3-2013-00	Grupo IDC	GID090224505	Invitación a cuando menos tres personas	862, 117.38	No se encuentra licitación	https://CompraNet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=293777&oppList=PAST



No.	Título del expediente	Código	Fecha contrato	No. de contrato	Nombre	RFC	Modalidad de adjudicación	Monto	Licitantes	Liga
	Construcción de arcotecho en jardín de niños Hans Christian Andersen	444772	13-09-2013	MC-FED-DR-4-1-2013-00	Juan Antonio Mere Alcocer	MEAJ490109HL4	Invitación a cuando menos tres personas	606, 441.46	Santos Iván Villeda Reséndiz Horus Grupo Empresarial Juan Antonio Mere Alcocer	https://CompraNet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=293486&opplList=PAST
	Adquisición de uniformes y calzados	402501	28-06-2013	Acta de fallo, no hay contrato	Pesa Uniformes		Adquisiciones	742,574.00	Pesa Uniformes Ergo Safe Servicio Integral Aplicado NicHandel	https://CompraNet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=263278&opplList=PAST
	Adquisición de botas tipo táctica	459185	01-10-2013	Acta de fallo, no hay contrato	Tipos Instructores		Adquisiciones	226,799.00	Grupo Laront Army Dextra Equipamientos Tipos Instructores	https://CompraNet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=303032&opplList=PAST
	Adquisición de equipamiento tecnológico	459620		Acta de fallo, no hay contrato	MC Microcomputación		Adquisiciones	348,262.00	Compucard Server Ware MC Microcomputación Smart Telecom	https://CompraNet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=302995&opplList=PAST
	Adquisición de uniformes y artículos deportivos	455287		Acta de fallo, no hay contrato	Servicios y materiales Dadels Sewin de México ComercializadoraCode Blue Innings Al campo del Bajío Polimeros Especiales y Trabajos de Restauración Arquitectónica Marcelo Felipe Texeira Braga		Arrendamiento	131,818.00 152,478.00 no legible 71,951.00 254, 947.00 175, 574.00 219,008.00	Servicios y materiales Dadels Sewin de México ComercializadoraCode Blue Innings Juana Orduña Aguilar OM Soucquer Al campo del Bajío Polimeros Especiales y Trabajos de Restauración Arquitectónica Marcelo Felipe Texeira Braga	
	Adquisición y contratación del proyecto para la modernización de infraestructura	342918	28-03-2013	Acta de fallo, no hay contrato	Iluminación y Tecnología ILUTE		Arrendamiento	25,928,229.00		https://CompraNet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=221041&opplList=PAST
	Contratación del proyecto para la modernización de infraestructura	329389	05-02-2013	Acta de fallo, no hay contrato	Se declara desierta por los precios ofertados		Arrendamiento		Industrias Sola Basic Diagnosis y Consultoría Empresarial Marco Distribuidora Eléctrica MRJ	



9. Conclusiones

A lo largo de este documento se han elaborado elementos que permiten caracterizar la apertura de los procesos de adquisiciones públicas municipales estudiados. Los retos tienen distintos grados, de acuerdo con el nivel de gestión autónoma y en cierta forma con el grado de institucionalidad que muestran los gobiernos municipales respecto a los procedimientos democráticos, abiertos y participativos.

Un hallazgo de este estudio es que las contrataciones públicas en los municipios estudiados no son abiertas. En sólo uno de los municipios se encontraron elementos de desempeño institucional que permitirían su apertura. Este resultado, sin embargo, era previsible considerando la disparidad en las estructuras organizacionales y en el desempeño institucional democrático del ámbito municipal mexicano.

Por otro lado, uno de los aprendizajes más relevantes, tanto práctico como metodológico de este estudio es que, para fines de monitoreo ciudadano en los municipios, es necesario abordar las contrataciones gubernamentales considerando al menos dos factores: el primer factor son las fuentes de ingresos con los que se realizan las contrataciones por los gobiernos municipales. Esto es relevante, pues como se muestra en el documento las CPM realizadas con fuentes federales responden a mecanismos de acceso a la información más efectivos para municipios con baja institucionalidad democrática, que las contrataciones realizadas sólo con ingresos provenientes del municipio. El segundo factor es el tipo de procedimiento de contratación: licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa, que también da cuenta teórica y normativa de los procedimientos, pero aún difícil acceder a la información clasificada en esta forma. El segundo aprendizaje metodológico es que los mecanismos de acceso a la información son herramientas para el monitoreo ciudadano de las contrataciones públicas y no pueden entenderse como temas disociados, puesto que éstos facultan la posibilidad de obtener datos para realizar este tipo de análisis.

Un hallazgo importante se obtuvo mediante el mapeo de actores de poder burocrático que da cuenta de la disparidad de la configuración de los ayuntamientos respecto a los datos oficiales publicados en los portales de internet. La disparidad de puestos y funciones se constató en la visita a los municipios de Cuatepec de Hinojosa y Tula de Allende. Retomamos el aprendizaje metodológico que implicó dar por sentado el acceso a la información sistematizada sobre contrataciones públicas en el ámbito municipal, lo que planteó que los resultados se presentarían en un formato específico. Sin embargo, la información que fue posible recabar no se encuentra sistematizada como para ser entendida y utilizada en procesos de rendición de cuentas, por lo que es necesario procesarla para hacerla comprensible para este fin ciudadano, por ello se opta por presentar los resultados de la información que sí es posible recuperar en tablas que permiten la comparación de vacíos de información.



Es importante resaltar que si bien cualquier administración que requiera de contrataciones públicas, en los tres niveles de gobierno, está obligada a subir la información al portal de CompraNet –como parte de un ejercicio de transparencia y de rendición de cuentas hacia la ciudadanía–, no existe un mecanismo eficaz de seguimiento por parte del gobierno federal que los conmine a realizar de manera completa dicha responsabilidad, lo cual se traduce en una falta de información y de rendición de cuentas no sólo de los municipios, como es el caso que nos ocupa, sino del gobierno en su conjunto ya que está faltando a sus propios principios de transparencia y rendición de cuentas.

Es relevante considerar la apertura de las CPM en el contexto mexicano, donde existe una baja institucionalización democrática y la gestión pública está en vías de desarrollarse pero convive con lógicas jerárquicas-autoritarias. Es importante acotar que el planteamiento de este estudio exploratorio parte de la hipótesis de que aun un modelo de gestión pública per se no garantizaría estándares de derechos humanos, pero establecería al menos una base de mecanismos y procedimientos que permitirían operar el derecho ciudadano de acceder a la información sobre el gasto público municipal y en particular sobre las CPM.

En este contexto, lograr un entorno propicio para la apertura de las Contrataciones Públicas Municipales resulta uno de los principales retos de acuerdo con lo que fue posible observar en los casos estudiados. En este sentido, factores como el mejoramiento del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas siguen siendo obstáculos para los municipios estudiados en Hidalgo. En el caso de Corregidora se encuentran pistas de que la nueva gestión pública es un mecanismo necesario pero no suficiente para garantizar que los procesos de contrataciones públicas cumplan con los marcos de referencia esbozados en la primera sección de este documento, pues si bien es el municipio con más apertura y mejor desempeño institucional de los estudiados, no se lograron recuperar documentos que ligaran el gasto público con el gasto específico en materia de derechos humanos. En el municipio de Corregidora, donde se mantiene un discurso más apegado a entender al gobierno municipal como prestador de servicios y solucionador de problemas, la apertura de las contrataciones públicas se ve como un incentivo para generar mejores condiciones de libre competencia para proveedores. El reto, para siguientes estudios, está en explorar con más profundidad si es suficiente con mantener esta visión o si es necesario impulsar un discurso que trascienda el marco de la libre competencia, donde la eficiencia de las contrataciones municipales cumpla con los distintos estándares esbozados en el marco de referencia que se propone en este documento para el monitoreo ciudadano de contrataciones públicas.

En el análisis realizado se probó la viabilidad del monitoreo ciudadano. Uno de los elementos para realizar monitoreo de contrataciones tiene que ver con la participación constructiva. Los guiones de las entrevistas fueron diseñados para enfatizar el lenguaje de buenas prácticas y para llegar a niveles superficiales, pues no se conocía el contexto de riesgo y seguridad de los municipios, por lo que las entrevistas tenían



el doble propósito de sondear las condiciones para el trabajo ciudadano en los municipios estudiados.

En este sentido, las visitas y entrevistas dan pistas de las dificultades que las gestiones municipales enfrentan para implementar el marco jurídico de las contrataciones gubernamentales. Por ello es importante reiterar que el monitoreo ciudadano delimitado a las adquisiciones municipales debe contextualizarse en determinar si el entorno es propicio. Por ello se configuraron en el quinto apartado los distintos puntos de partida de cada uno de los municipios estudiados que ayudarán a fijar metas de incidencia claras si se continúa con un proceso de contraloría social y participación ciudadana participativa.

Se considera que este ejercicio de investigación, puede tener tintes incipientes de participación constructiva, pues las personas entrevistadas se sienten consideradas y aportan propuestas e identifican retos para mejorar los procedimientos de las contrataciones gubernamentales en el ámbito municipal.

En este sentido, una valoración de carácter exploratorio sobre la viabilidad de dar continuidad a la participación constructiva en estos municipios se ve limitada por el hecho de que los gobiernos están por terminar su periodo. La lógica política mexicana implica que llegarán equipos totalmente nuevos a las ayuntamientos e iniciarán desde cero. Sin embargo, por las pistas recabadas en las entrevistas se pueden adelantar algunas formas de participación constructiva. Por ejemplo, si el monitoreo de contrataciones gubernamentales se realiza sobre las contrataciones realizadas con ingresos municipales la participación puede dirigirse a generar condiciones de institucionalidad municipal (para el caso de Cuauhtémoc) hasta impulsar cambios legislativos en el ámbito estatal que generen la obligación de preservar de forma pública la información generada por las administraciones salientes (en el caso de Corregidora). En el caso de realizar un análisis de todas las Contrataciones Públicas Municipales, incluidas las realizadas con fondos federales, se estima una viabilidad similar, donde el alcance del monitoreo podrá dar información para evaluar los programas federales.

Es relevante considerar la apertura de las CPM en el contexto mexicano, donde existe una baja institucionalización democrática y la gestión pública está en vías de desarrollarse pero convive con lógicas jerárquicas-autoritarias. Es importante acotar, que el planteamiento de este estudio exploratorio parte de la hipótesis de que aun un modelo de gestión pública per se no garantizaría estándares de derechos humanos, pero establecería al menos una base de mecanismos y procedimientos que permitirían operar el derecho ciudadano de acceder a la información sobre el gasto público municipal y en particular sobre las Contrataciones Públicas Municipales.



10. Bibliografía y fuentes

Araluz Solano, Socorro (2013), La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos, *Gestión y Política Pública*, 2013, Vol. 22, Issue 1, pp. 161-202.

Barrera Bassols, Dalia y Alejandra Massolo (comp.), *El municipio: un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*, México, Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, A.C., Instituto Nacional de las Mujeres.

Beláustegui, Victoria (2011), Las Contrataciones Públicas sustentables en América Latina: estado de avance y elementos clave para su desarrollo, Red Interamericana de Contrataciones Gubernamentales, Programa OCT4GP, documento de trabajo No. 3, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, Universidad Nacional de San Martín.

Berg, Bruce L. (2001), "Unobtrusive Measures in Research", en *Qualitative Research Methods for the Social Science*, Allyn and Bacon: A Pearson Education Company. 4a ed., Needham Heights, M.A. USA

Castañeda Salgado, Marta Patricia (2008), *La metodología de la investigación feminista*, México, Fundación Guatemala, UNAM.

Charaudeau, Patrick y Dominique Maingueneau (2002), *Dictionnaire D'Analyse Du Discours*, París, Éditions du Seuil.

COCOA (2015), Normatividad de contrataciones municipales en los municipios de Corregidora, Querétaro, Cuauhtepc de Hinojosa, Hidalgo, Tula de Allende, Hidalgo.

CompraNet, Secretaria de la Función Pública, <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/>

CIDH, 2008, Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, OEA/SER.L/V/II.132, Doc. 14, 19 de julio 2008, Original Español, Washington D.C, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos.

DCPM 1.2. Director de Adquisiciones, Tula de Allende. CIESAS-PODER. Entrevista realizada en Tula de Hidalgo el 10 noviembre 2014 por Andrea de la Barrera Montpellier en las instalaciones de The Italian Coffee Factory en Tula de Allende.

DCPM. 2.3, Tesorería, Cuauhtepc de Hinojosa. Entrevista realizada en la Presidencia Municipal de Cuauhtepc de Hinojosa el 19 noviembre 2014 por Andrea de la Barrera Montpellier.



- DCPM 2.4. HA. Cuauhtémoc de Hinojosa. Entrevista realizada con el oficial mayor, para entender el funcionamiento de la asamblea y del ayuntamiento realizada el 19 de noviembre por Andrea de la Barrera Montpellier, en las instalaciones del ayuntamiento de Cuauhtémoc de Hinojosa.
- DCPM. 3.3 Unidad de Acceso a la Información, Licenciado Eduardo Edmundo Aguilera Becerril, Corregidora, Querétaro, entrevista realizada en el CAM el 22 enero 2014.
- DCPM. 3.3 Unidad de Contrataciones Públicas Municipales, Tesorería. Corregidora, Querétaro, entrevista realizada en el CAM el 22 enero 2014.
- De La Barrera Montpellier, Andrea. (2014), La Institucionalización de la Igualdad de Género en la Argumentación Jurídica del Poder Judicial Federal Mexicano: SCJN 2008-2013 (Tesis de Maestría en Sociología Política). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Ciudad de México.
- Función Pública (2015), CompraNet, <https://CompraNet.fuccionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityList.do#fh> [Revisada el 21 de enero de 2015].
- ICAP- Instituto Centroamericano de Administración Pública, Primer Encuentro de Autoridades Regionales de Contrataciones Públicas e Instituciones Vinculadas: Memoria del Encuentro, 3 de mayo de 2012, Santo Tomás de Santo Domingo de Heredia, Costa Rica.
- IMCO – Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2012), Guía Práctica de Contrataciones Públicas: recomendaciones para comprar bien a nivel estatal, México, Instituto Mexicano para la Competitividad.
- INEGI (2011) Censo Nacional de Gobiernos Municipales, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- International Budget Partnership (IBP) (2012), *El Poder de Simplificar las Cosas: una guía del gobierno para desarrollar presupuestos ciudadanos*, Washington D.C.
- King, Keohane y Verba (1996), *Designing Social Inquiry*, Princeton University Press.
- Loyola Vera, Ignacio (2001), Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, Poder Legislativo 24 de abril del 2001, Expedida y promulgada por Ing. Ignacio Loyola Vera, Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro, el 24 de mayo de 2001, para su publicación y observancia, Palacio de Corregidora.
- LV Legislatura del Estado de Querétaro (2009), Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”, el 26 de junio de 2009 (P.O. No.45).



- (2009 b), Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicio del Estado de Querétaro, Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”, el 26 de junio de 2009 (P.O. No. 45).
- LVII Legislatura del H. Congreso Constitucional del Estado libre y soberano de Hidalgo (2008), Decreto Núm. 213 que contiene la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, P.O. 10 de marzo de 2008.
- Martínez Pellégrini, Sárah, Laura Flamand y Alberto Hernández (2008), “Panorama del desarrollo municipal en México: Antecedentes, diseño y hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal Básico”, *Gestión y Política Pública*, 2008, Vol. 17, Issue 1, pp. 145-192.
- Meza Canales, Oliver, entrevista exploratoria realizada el 16 de octubre 2014 (no grabada) por Andrea de la Barrera Montpellier con profesor-investigador del CIDE, experto municipalista.
- Moreno Jaimes, Carlos (2007), Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México, *Revista de Ciencia Política*, diciembre 2007, Vol. 27, Issue 2.
- OEA (2012), México: Informe Final aprobado en la sesión plenaria del 14 de septiembre de 2012, Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Vigésima Reunión del Comité de Expertos, del 10 al 14 de septiembre de 2012, Washington D.C. OEA/Ser.L. SG/MEs.c.C/doc.332/12 rev. 4.
- (2010), Acta de la Tercera Reunión de la Conferencia de los Estados Parte del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Brasilia, Brasil, OEA/Ser.L/XXIII2.2. MEs.c.C/CEP-III/doc.6/10.
- (1996), Convención Interamericana contra la Corrupción, Caracas, Organización de Estados Americanos.
- OECD (2012), Estudio sobre la contratación pública. Aumentar la eficacia e integridad para una mejor asistencia médica: Instituto Mexicano de Seguro Social, OECD Publishing.
- (2011), Combate a la colusión en los procedimientos de Contrataciones Públicas en México: Informe del Secretariado sobre las reglas y prácticas de Contrataciones Públicas del IMSS, OECD Publishing.
- Open Contracting Partnership-OCF (2014), *Contrataciones Abiertas. Una Guía para Profesionales por Profesionales*, Transparencia Mexicana y Open Contracting Partnership.



PATH (S/F), Guía para la Evaluación de las Adquisiciones, Serie de Herramientas para la Capacidad de Adquisiciones, http://www.path.org/publications/files/RH_proc_cap_toolkit_v2_assess_sp.pdf

Pérez Durán, Ixchel (2008), Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México, *Gestión y Política Pública*, 2008, Vol. 17, Issue 2, pp. 381-423.

Putnam, Robert (1995), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.

Ramírez López, Rigoberto y Gerardo Zamora Fernández Lara (2014), Pluralismo, Alternancia y Democratización: ¿Motores de Transformación del Modelo de Gestión Municipal en México?, *Gestión y Estrategia*, ene-jun 2014, Issue 45, p7-20. 14p.

Ramkumar, Vivek (2008), *Our Money, Our Responsibility: A Citizens' Guide to Monitoring Government Expenditure*, The International Budget Project.

Ritchie, Jane, Jane Lewis, Carol McNaughton Nicholls y Rachel Ormston (2014), *Qualitative Research Practice. A guide for Social Science Students and Researchers*. Second Edition. London. SAGE and National Centre for Social Research.

Sabet, Daniel M. (2013), El problema de la gobernanza municipal: el reto de la reforma policial en los municipios de México, *Foro Internacional*, abr-jun 2013, Vol 53, Issue 2, p253-280.

SFP – Secretaría de la Función Pública (2014), Índices y Encuestas sobre Transparencia y Combate a la Corrupción: Catálogo 2014, Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional, México, Secretaría de la Función Pública.

---- (2010), Sistema de Evaluación de Participación Ciudadana y Transparencia. Municipios por la Transparencia MXT. Diagnóstico SEPAT, Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Unidad Operación Regional y Contraloría Social, Dirección General Adjunta de Contraloría Social, México.

Sosa López, José de Jesús (2010), Evolución reciente de la gestión pública municipal, *Provincia 24*, julio-diciembre 2010, pp 53-74.

The World Bank, *Worldwide Governance Indicators: Country Data Report for Mexico, 1996-2013*, Development Research, The World Bank Group.

Transparencia Mexicana (2011), Índice Nacional Corrupción y Buen Gobierno: Informe Ejecutivo 2010, México. Transparencia Mexicana.

Transparency International (2011), Estándares de transparencia en contrataciones de APEC en México: compromiso del sector privado, Autoras: Lorena Ceja y Lucía Cortés, Transparencia



Mexicana, Editoras: Laura B. Sherman (TI-USA) y Anna Nadgrodkiewicz (CIPE), Transparency International-USA y el Centro Internacional para la Empresa Privada. Washington.

----- (2006), Handbook: Curbing Corruption in Public Procurement, Berlin, Transparency International.

CCIUDADANO. Construcción y articulación de lo público

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS

Enero, 2016