



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**



**LA TRANSPARENCIA EN LA LICITACIÓN DE OBRAS, ADQUISICIONES Y
SERVICIOS DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO, PERIODO 2016-2018**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA:
SANTIAGO RIVERA CARRERA**

**TUTOR ACADÉMICO:
DR. EN CS. ALEJANDRO ALEJO POMPILIO AGUILAR MIRANDA**

**TUTORES ADJUNTOS:
DR. EN CP Y S. JOEL MENDOZA RUIZ
M. EN G. Y A. P. KARINA REBECA RAMÍREZ GONZÁLEZ**

TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, NOVIEMBRE DE 2020

ÍNDICE	CONTENIDO	PAG.
CAPÍTULO I. CONCEPTUALIZACIÓN DE TRANSPARENCIA		
Y LICITACIÓN.....		12
1.1.- Posturas de diferentes autores sobre la transparencia.....		13
1.1.1.- Orígenes y evolución del concepto de transparencia.....		25
1.1.2.- Tipos de transparencia.....		28
1.1.2.1.- La transparencia activa o proactiva.....		28
1.1.2.2.- La transparencia pasiva o reactiva.....		29
1.1.2.3.- La transparencia focalizada.....		29
1.1.2.4.- La transparencia colaborativa.....		30
1.1.3.- La transparencia como proceso de intercambio.....		30
1.1.4.- La transparencia, atributo para obtener información.....		31
1.1.5.- Beneficios de la transparencia.....		31
1.2.- Licitación.....		33
1.2.1.- Tipos de contratación.....		37
1.2.1.1.- Licitación pública.....		37
1.2.1.2.- Invitación restringida.....		37
1.2.1.3.- Adjudicación directa.....		37
1.2.2.- Fases o etapas de la licitación pública.....		38
1.2.2.1.- Autorización presupuestaria.....		38
1.2.2.2.- Preparación de las bases de licitación.....		39
1.2.2.3.- Publicación de la convocatoria.....		39
1.2.2.4.- Venta de las bases.....		40
1.2.2.5.- Junta de aclaraciones.....		40
1.2.2.6.- Presentación y apertura de ofertas técnicas y		

económicas.....	40
1.2.2.7.- Evaluación técnica y económica de las ofertas.....	41
1.2.2.8.- Dictamen, fallo y junta pública.....	41
1.2.2.9.- Formalización y firma del contrato.....	42
1.3.- Los sistemas electrónicos de compras gubernamentales.....	43
1.4.- Conclusiones capitulares.....	44
CAPITULO II. EL CONTEXTO DE LA TRANSPARENCIA.....	46
2.1.- La transparencia internacional.....	46
2.2.- La transparencia en México.....	49
2.2.1.- La transparencia estatal.....	52
2.2.2.- La transparencia municipal.....	55
2.3.- El marco jurídico de la transparencia en México.....	56
2.3.1.- La reforma constitucional de 1977.....	58
2.3.2.- La reforma constitucional de 2007.....	58
2.3.3.- La reforma constitucional de 2014.....	60
2.4.- ¿Qué se entiende por marco programático?.....	62
2.5.- ¿Qué es el marco organizacional?.....	62
2.6.- La cronología de la transparencia en México.....	63
2.7.- Algunos obstáculos de la transparencia en México.....	64
2.8.- La cronología del derecho de acceso a la información en México.....	65
2.9.- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	66
2.10.- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales antes IFAI hoy INAI.....	68
2.10.1.- Antecedentes.....	68
2.10.2.- La Filosofía del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso	

a la Información Pública y Protección de Datos Personales....	70
2.11.- Las instancias de fiscalización.....	71
2.11.1.- La Secretaría de la Función Pública.....	71
2.11.2.- La Auditoría Superior de la Federación.....	73
2.11.2.1.- La Filosofía de la Auditoría Superior de la Federación.....	76
2.11.2.2.- Líneas estratégicas de la Auditoría Superior de la Federación.....	77
2.12.- La cultura de la transparencia en México.....	78
2.13.- Conclusiones capitulares.....	79
CAPÍTULO III.- EL MUNICIPIO DE TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, COMO ESTUDIO DE CASO.....	82
3.1.- Descripción del municipio de Texcoco.....	82
3.2.- Obtención y análisis de la información, periodo 2016 – 2018.....	85
3.2.1.- El cuestionario como otra forma de obtener información.....	96
3.2.2.- Descripción de los procesos de contratación en el pasado.....	99
3.2.2.1.- Adjudicación directa.....	100
3.2.2.2.- Invitación restringida a cuando menos tres personas...	100
3.2.2.3.- Licitación pública.....	101
3.3.- Método de trabajo empleado.....	103
3.4.- Entrevistas.....	105
3.5.- Obtención de resultados.....	108
3.6.- Conclusiones capitulares.....	110
CAPITULO IV. PROPUESTA PARA MEJORAR LA TRANSPARENCIA EN LA LICITACIÓN DE OBRAS, ADQUISICIONES Y SERVICIOS DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO.....	113

4.1.- ¿Que es una propuesta estratégica?.....	114
4.2.- ¿Qué es la implementación?.....	114
4.3.- Elaboración de la propuesta estratégica.....	116
CONCLUSIONES	119
BIBLIOGRAFÍA	125

ÍNDICE DE CUADROS	PAG
Cuadro 1. Emisión de las diferentes leyes estatales de transparencia.....	53
Cuadro 2. Texcoco: Cronología de los presidentes municipales 1991 – 2021.....	84
Cuadro 3. Presupuesto de ingresos autorizado ejercicios 2016 – 2018.....	85
Cuadro 4. Presupuesto de egresos autorizado ejercicios 2016 – 2018.....	86
Cuadro 5. Resumen de obras públicas ejecutadas en los ejercicios 2016 – 2018.....	88
Cuadro 6. Adquisiciones por adjudicación directa 2016.....	89
Cuadro 7. Adquisición por licitación pública 2016.....	90
Cuadro 8. Adquisición por invitación restringida 2016.....	91
Cuadro 9. Adquisiciones por adjudicación directa 2017.....	91
Cuadro 10. Adquisición por invitación restringida 2017.....	92
Cuadro 11. Adquisiciones por adjudicación directa 2018.....	93
Cuadro 12. Adquisición por licitación pública 2018.....	94
Cuadro 13. Otras erogaciones 2016 – 2018.....	94
Cuadro 14. Resumen de adquisiciones y obras públicas 2016 – 2018.....	95
 INDICE DE FIGURAS	
Figura 1. La cronología de la transparencia en México.....	63
Figura 2. Algunos obstáculos de la transparencia en México.....	64
Figura 3. Cronología del derecho de acceso a la información en México.....	65
 INDICE DE ANEXOS	
Anexo 1. Formato programa operativo anual.....	123
Anexo 2. Formato de reporte mensual.....	124

ABREVIATURAS

ASF	Auditoría Superior de la Federación
APF	Administración Pública Federal
CCP	Consejo Coordinador Empresarial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CITCC	Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INFOEM	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios
IPOEMEX	Información Pública de Oficio Mexiquense
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAA	Programa Anual de Adquisiciones
SAIMEX	Sistema de Acceso a la Información Mexiquense
SISI	Sistema informatizado de solicitudes de información
SFP	Secretaría de la Función Pública
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación responde a varios propósitos. El primero es de tipo conceptual, cuyo propósito es ofrecer una visión amplia del propio concepto de la transparencia, ubicándola como un instrumento propio de las democracias contemporáneas, producto de las controversias suscitadas a lo largo de la historia y en la disyuntiva del secreto y el ejercicio del poder.

En este trabajo se presenta a la transparencia como un concepto multidimensional, en virtud de que la transparencia, no solo implica una acción fundamental por parte de las dependencias y entidades para mostrar en la vitrina o en los portales de internet la información de interés público sobre el quehacer gubernamental, sino también un papel activo de parte de los ciudadanos, para verificar la calidad de la información y potenciar el ejercicio constante de los mecanismos de acceso a la información.

De nada sirve que el ciudadano exija tener un papel más activo en la resolución de los asuntos públicos y en la toma de decisiones colectivas si no se le proporciona el insumo básico para ello, que es la información. Y viceversa, que el gobierno coloque en los portales públicos cúmulos de informes y datos, si nadie acude a revisar o echar una mirada a ellos. De tal forma, que podríamos mencionar, que la transparencia implica una renovación total en el actuar entre el gobierno y los ciudadanos, en la que no se concibe a los gobernados como si fueran agentes pasivos y desinformados.

El tópico de la transparencia de los gobiernos, no solo es una responsabilidad normativa, debe ser un “valor institucional, un principio deontológico” que regula el desempeño de los servidores públicos dentro de las instituciones, de tal manera; que les permite ser un referente del cumplimiento íntegro y eficiente de lo estipulado en la Constitución Política y en sus leyes. En donde, la transparencia, es considerada una condición primordial para la construcción de justicia y democracia. De tal manera, que el Estado se fortalece si quienes lo integran disponen de información útil, pues la información construye ciudadanía y abre los canales de participación, lo que permite la retroalimentación

y solidez de las instituciones gubernamentales con el aporte de ideas consensuadas de los ciudadanos.

El presente trabajo está organizado en cuatro capítulos. El primero describe en forma amplia el concepto de transparencia y como la transparencia está muy ligada al término de licitación. Así también, se clarifican los sistemas electrónicos de compras gubernamentales. En el segundo capítulo se hace una remembranza de la evolución de la transparencia a nivel internacional y en México, se aborda la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y como el Instituto Nacional de la Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), se ha convertido en el pilar fundamental del acceso a la información para los ciudadanos en nuestro país y se cierra este apartado, resaltando la importancia de dos instituciones que han fortalecido los sistemas de fiscalización en México, como son: la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación. En el tercer capítulo el lector encontrará información relevante del municipio de Texcoco, las técnicas y métodos empleados para la obtención de la información y su aplicación e interpretación de resultados. Finalmente se concluye este trabajo, describiendo qué es una propuesta estratégica y qué es la implementación, así como la elaboración propia de la propuesta estratégica.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos CPEUM, (2008:18 y 200); en su Artículo 6, Párrafo Segundo, Fracciones I, III, IV, V, VI y VII, así como en el Artículo 134, se establece que “los recursos económicos con que cuentan la federación, los estados, los municipios y las delegaciones hoy Alcaldías de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para lograr los objetivos planteados. Asimismo, expresa que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones, así como la contratación de obra, se adjudicarán a través de licitaciones públicas, en donde medie una convocatoria pública y las propuestas se presenten en sobre cerrado, mismo que será abierto públicamente, para garantizar

al Estado las mejores condiciones en precio, calidad, financiamiento, oportunidad y otras circunstancias pertinentes”.

Asimismo, en el Reglamento del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México, la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, el Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (2017 : 6); en su Artículo 7, “refiere que el Estado de México garantizará a todo ciudadano el acceso a la información que solicite en posesión de cualquier entidad y organismos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, jurídica colectiva o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito de competencia del Estado de México y sus municipios”.

De igual manera, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, 2017, establece puntualmente los principios, bases generales, procedimientos para controlar la información y garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados a todos los ciudadanos. Por otra parte, en el Bando de Gobierno del Municipio de Texcoco (2016:42-43) en sus Artículos 101,102,103,104,105,106 y 107 y (2017:54-55), en sus Artículos 126,127,128,129,130,131 y 132 respectivamente; en su Título Séptimo de la Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal y en el primero, segundo y tercer Informe de Gobierno 2016, 2017 y 2018 del Dr. Higinio Martínez Miranda y del Lic. Jesús Adán Gordo Ramírez, Presidentes Municipales de Texcoco, Estado de México, periodo 2016-2018. Establece los lineamientos, bases y políticas a que está sujeto el gobierno municipal en materia de transparencia, así como su estructura funcional para atender de manera puntual todas y cada una de las actividades encomendadas a su administración, en estricto apego a las Leyes, Reglamentos y Ordenamientos en el ámbito de transparencia y acceso a la información pública.

Sin embargo, retomando datos de los antecedentes de hecho, se desprende que solo el 4.35 % de la información en materia de licitaciones, es exhibida en los

portales de transparencia, mientras que 95.65% no está disponible como información al ciudadano, lo cual demuestra falta de transparencia y violación al Artículo 6 de la (CPEUM, 2008:18). De igual manera, durante el período 2016, la Dirección General de Administración realizó 15 adjudicaciones directas por un importe total de \$ 42' 829,725.84, por licitación pública llevó a cabo 1 proceso, por un monto total de \$ 6'399,952.00 y por invitación restringida 1, por importe total de \$ 1'297,448.92 (Martínez, 2016: 42 y 43).

Si partimos de que por el término de transparencia entendemos que es una política pública de acciones y actitudes, fundamentada en leyes e instituciones que permite a los ciudadanos y a los propios servidores públicos acceder a información clara, confiable, precisa y oportuna que los entes públicos exhiben en los portales de internet, con el propósito de que los interesados de esta información, puedan construir escenarios diversos sobre el actuar gubernamental, tanto de índole federal, estatal y municipal, que ayude a evaluar la gestión pública y acciones de las diferentes administraciones públicas y en base a los antecedentes teóricos y de hecho, relativos a las licitaciones llevadas a cabo por el gobierno municipal y considerando que la licitación pública, es un procedimiento relativo al modo de celebrar determinados contratos, cuya finalidad es seleccionar a la persona física o moral, que oferte a la administración pública las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes; así como la utilización de los informes de Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX) empleados como parte de los antecedentes de hecho; se considera que el gobierno municipal basado en su autonomía ha omitido transparentar información importante y relevante en cuanto a la licitación de obras públicas, adquisiciones y servicios bajo la modalidad de licitación pública, por lo que podemos plantearnos las siguientes preguntas:

¿Cuáles son los factores que impiden o dificultan que la información de la gestión pública del gobierno municipal no se transparente, de tal manera que los ciudadanos puedan acceder a ella de manera asequible?

¿Qué razones determinan que la licitación de obras, adquisiciones y servicios no se realicen de manera transparente?

¿La falta de transparencia en la licitación de obras, adquisiciones y servicios es causa de un insuficiente marco jurídico?

¿La falta de transparencia en la licitación de obras, adquisiciones y servicios es causa de un insuficiente marco programático?

¿La falta de transparencia en la licitación de obras, adquisiciones y servicios es causa de un insuficiente marco organizacional?

¿La falta de transparencia en la licitación de obras, adquisiciones y servicios es causa de la cultura administrativa de los servidores públicos?

¿Qué elementos deben incluirse en el diseño de una política de transparencia que mitigue los efectos de opacidad detectados en la licitación de obras, adquisiciones y servicios?

Considerando que la disponibilidad hacia la transparencia, declarada por el gobierno municipal, es insuficiente, ¿Qué elementos debe contener una política municipal de transparencia para armonizar con las posturas de los académicos e intelectuales y con los organismos promotores de esta, en el orden municipal, estatal y nacional?

JUSTIFICACIÓN

Esta investigación tiene como finalidad principal formular una propuesta estratégica de gestión pública sobre la transparencia en la licitación de obras, adquisiciones y servicios en el municipio de Texcoco, a partir de los resultados de un estudio diagnóstico, periodo 2016-2018.

Sin embargo, este trabajo es de gran utilidad para autoridades, servidores públicos, intelectuales, académicos y ciudadanos interesados en este tema tan importante de la transparencia, que permita permear con información concreta, clara, confiable y precisa hacía la sociedad, para formar juicios de valor, en donde gane el gobierno al posicionarse como eficaz, eficiente, de resultados y transparente; pero también, gane el ciudadano, al proporcionarle la autoridad municipal mejores servicios y atención de sus demandas.

Por otra parte, cabe recalcar, que la transparencia en la licitación ha cobrado gran importancia en los últimos años en nuestro país, derivado de los escándalos de

corrupción de una gran cantidad de servidores públicos, tanto del nivel federal, estatal y municipal.

En el mismo tenor, se comenta que, mientras no exista voluntad de los funcionarios públicos de rangos jerárquicos mayores por transparentar y realizar la licitación en un marco de legalidad, ética, honradez, eficiencia y eficacia, muchas de las leyes e iniciativas serán letra muerta, en virtud de que la autoridad gubernamental muestra poco interés y opacidad ante casos de esta naturaleza y muchos de los actos de corrupción revelados han salido a la luz pública, no porque el Presidente de la República, Secretarios de Estado, Gobernadores y Presidentes Municipales estén atentos de lo que hacen sus subalternos, sino que muchas de las veces, es aquí donde se tejen las grandes redes de corrupción al amparo del poder.

Un caso concreto de esta naturaleza es “la estafa maestra”, que salió a la luz pública gracias a las revisiones practicadas por la Auditoría Superior de la Federación y al seguimiento puntual de los medios de comunicación, específicamente de los periodistas (Nayeli Roldan, Miriam Castillo y Manuel Ureste, 2018), de ahí el interés por realizar un trabajo de esta naturaleza, porque es importante y novedoso por la información que puede arrojar este tipo de investigación, no obstante que a otras personas nos les interese este tópico, sino más que todo, señalar que existe un problema que es fundamental abordarlo y generar conocimiento al respecto.

Otra premisa de este trabajo de investigación, es generar una cultura administrativa en los servidores públicos por transparentar y rendir cuentas a la ciudadanía de los actos de gobierno, aunado a incentivar el interés en la sociedad, llámense intelectuales, académicos, estudiantes, medios de comunicación y sociedad civil en general, para exigir a la autoridad federal, estatal y municipal, transparencia y rendición de cuentas de todos los actos de gobierno que tengan que ver con la inversión de recursos públicos y así como vimos un pueblo organizado por los ciudadanos en el sismo del 19 de Septiembre del 2017, en donde se promueva este reclamo y sentir de la sociedad, seguramente la autoridad dimensionará el problema y actuará en consecuencia.

OBJETIVO GENERAL

Formular una propuesta estratégica de gestión pública sobre la transparencia en la licitación de obras, adquisiciones y servicios del municipio de Texcoco, a partir de los resultados de un estudio diagnóstico, periodo 2016-2018, con el propósito de mejorar la actuación de autoridades y servidores públicos en términos de un gobierno abierto.

Objetivos Particulares

- ✓ Diagnosticar respecto al marco jurídico de la licitación de obras, adquisiciones y servicios para valorar la actuación del gobierno municipal en materia de transparencia
- ✓ Diagnosticar respecto al marco programático de la licitación de obras, adquisiciones y servicios para valorar la actuación del gobierno municipal en materia de transparencia.
- ✓ Diagnosticar a partir del marco organizacional de la licitación de obras, adquisiciones y servicios para valorar la actuación del gobierno municipal en materia de transparencia.
- ✓ Diagnosticar la implementación del marco jurídico, programático y organizacional en la licitación de obras, adquisiciones y servicios para valorar la actuación del gobierno municipal en materia de transparencia.
- ✓ Diagnosticar la cultura administrativa de autoridades y funcionarios del H. Ayuntamiento de Texcoco, respecto a los procesos de contratación de obras, adquisiciones y servicios, para identificar las formas de asignación de cada proceso de licitación.
- ✓ Elaborar una propuesta estratégica de gestión pública sobre la transparencia en la licitación de obras, adquisiciones y servicios del municipio de Texcoco, a partir de los resultados obtenidos del estudio diagnóstico, periodo 2016-2018.

HIPÓTESIS

Los factores que inciden directamente en la hipótesis son el marco programático, organizacional y la cultura administrativa, tal como lo mencionan los entrevistados,

tanto del orden municipal, como ciudadanos, así como algunos autores de la literatura consultada.

Sin embargo, para poder medir la eficiencia y eficacia de una administración, es importante partir de la elaboración de los programas de trabajo y sus respectivos informes mensuales.

En cuanto al marco organizacional es fundamental precisar las funciones de cada área específica, con la finalidad de evitar la duplicidad de las funciones.

En lo concerniente a la cultura administrativa, es muy palpable que los servidores públicos muestran una gran resistencia a brindar información al ciudadano que la demanda, te encuentras con muchas barreras y excusas para no proporcionarla, existe un gran temor por dar a conocer lo que realizan.

Es importante aclarar, que en lo referente al marco jurídico y de acuerdo a la literatura consultada esté es muy robusto y completo. Sin embargo, no es garantía de que en la práctica se implemente, ahí está la interrogante.

La insuficiencia de los marcos jurídico, programático y organizacional, así como la cultura administrativa discrecional de las autoridades y servidores públicos son factores determinantes en la transparencia de la licitación de obras, adquisiciones y servicios en el municipio de Texcoco, periodo 2016-2018.

SUPUESTO

En cuanto al supuesto de la adecuación al marco jurídico está muy completo, lo que faltaría es observar que en la práctica se implemente y exista una verdadera observancia a su cumplimiento.

En lo referente al marco programático, es pertinente que se elabore un programa operativo anual es base a datos históricos y al presupuestal autorizado, en virtud de que se ha observado en la práctica, que los reportes de actividades mensuales se realizan únicamente tomando en cuenta las actividades que realizan las áreas, pero no permite medir la eficiencia y la eficacia de cada una de estas.

En lo concerniente al marco organizacional habría que elaborar los manuales de organización y procedimientos específicos de cada una de las áreas

y derivado de la conversación realizada con varios empleados municipales el día 17 de noviembre del 2020, manifiestan que ninguna de las áreas cuenta con los procedimientos específicos, en virtud de que no se los piden.

La adecuación de los marcos jurídico, programático y organizacional, así como el estímulo de una cultura administrativa tendente a lo público, permiten diseñar una política de transparencia en la administración pública del gobierno municipal de Texcoco, Estado de México.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El método empleado en el presente trabajo, fue el método de análisis, el cual es empleado para estudiar detalladamente y de forma organizada los objetos, acciones y fenómenos que se encuentran en nuestro entorno y en segundo lugar el método de síntesis, que consiste en recopilar los elementos o información dispersa en torno al problema que se estudia, para integrarla como un todo. La síntesis se da en el planteamiento de la hipótesis, en donde el investigador hace supuestos o conjeturas sobre la relación de fenómenos, pero la conexión entre ambos fenómenos no es evidente por sí misma, por lo que el estudioso la sintetiza en su imaginación para dar una explicación tentativa, que será puesta a prueba (Candás, 2012).

En el presente trabajo se revisó y analizó los aspectos de transparencia en la licitación a nivel federal, estatal de manera general, profundizando en el objeto de estudio que es Texcoco, mediante la consulta de bibliografía especializada. Asimismo, se abordó el estado que guardan los marcos jurídico, programático y organizacional, así como su implementación en el quehacer gubernamental de la transparencia e influencia de la cultura administrativa de autoridades y servidores públicos, con respecto a la percepción sobre la transparencia, la cual es entendida como una política pública de acciones y actitudes, fundamentada en leyes e instituciones que permite a los ciudadanos y a los propios servidores públicos acceder a información clara, confiable, precisa y oportuna que los entes públicos exhiben en los portales de internet, con el propósito de que los interesados de esta información, puedan construir escenarios diversos sobre el actuar gubernamental,

tanto de índole federal, estatal y municipal, que ayude a evaluar la gestión pública y acciones de las diferentes administraciones públicas.

Las técnicas que se emplearon fueron las cuantitativas y cualitativas, es decir; es un enfoque mixto o método mixto, el cual se define como “un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación que implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio” (Hernández Sampieri, Fernández y Baptista, 2014:534).

Asimismo, se utilizó la entrevista de investigación, que es conceptualizada como un dialogo o conversación entre dos personas, un entrevistador y un informante, coordinado y dirigido por el entrevistador con el propósito de mantener un discurso conversacional, continuo, argumentos sólidos, no fragmentado, segmentado y precodificado, sobre un tema definido en el marco de una investigación, es decir; la entrevista es una narración conversacional creada conjuntamente por el entrevistador y el entrevistado, que contiene un conjunto de estructuras interrelacionadas, que la definen como objeto de estudio (Batthyány y Cabrera, 2011: 89).

Las herramientas de información utilizadas fueron las fuentes primarias, en donde se realizaron entrevistas a informantes clave que laboran en el propio municipio o exempleados que laboraron en el mismo, para conocer de primera mano el actuar gubernamental en materia de transparencia en la licitación pública. Asimismo, se emplearon fuentes secundarias, en donde se revisó y analizó documentos y libros especializados en la materia objeto de estudio, bases de datos en las páginas web. Asimismo, las técnicas de recolección y análisis de información empleadas fueron a través del internet, en los Sistemas de Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex), Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (Saimex), así como en la propia Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Municipal, y la observación personal.

A partir de la información y análisis de los resultados obtenidos del estudio diagnóstico, periodo 2016-2018, se elaboró una propuesta estratégica de gestión

pública sobre la transparencia en la licitación de obras, adquisiciones y servicios del municipio de Texcoco.

CAPÍTULO I. CONCEPTUALIZACIÓN DE TRANSPARENCIA Y LICITACIÓN

“La mejor arma de la dictadura es el secreto; la mejor arma de la democracia es la transparencia”.

Niels Bohr

Este capítulo tiene como propósito fundamental desarrollar el marco teórico conceptual sobre la transparencia. Asimismo, se expondrá su trayectoria, significado, valoración, origen, tipos de transparencia y beneficios de la transparencia. De igual manera, se revisarán otros tópicos relacionados con está o próximos ha está, como son: el acceso a la información, la rendición de cuentas, la corrupción pública, la ética pública, el gobierno transparente o gobierno abierto, las políticas públicas y la licitación pública. En virtud de que son términos muy ligados a la transparencia o en donde la transparencia está inmersa en estos temas, por tal razón; se considera oportuno generar conocimiento acerca de estos conceptos, dado que el acceso a la información es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado para todos los ciudadanos, sin importar su posición política, económica, social, credo o religión.

Asimismo, se revisó la terminología sobre la transparencia, se contrastaron las diferentes definiciones de los autores y a partir de ahí se elaboró una definición propia sobre la transparencia.

También se abordó el significado y dimensiones de los términos licitación, licitación pública, adquisición, contrato administrativo, arrendamiento, etapas de la licitación pública, los sistemas electrónicos de compras gubernamentales y al término de este capítulo se emitieron las conclusiones.

Sin lugar dudas, en los últimos años se ha escrito mucho sobre transparencia, la cual de acuerdo con Torralba, (2015:9), es concebida como “un valor emergente en las sociedades democráticas, junto con otros tópicos como la ecosensibilidad, el consumo consciente, la solidaridad ciudadana y la emprendeduría”; sin embargo, para este caso en particular únicamente se abordará el término de transparencia, que para Byung-Chul Han, (2016:11-23), es

un tema que hoy domina el debate público, que la sociedad contemporánea exige y que no solo se sitúa en el campo de la política y de la economía, si no que su espectro es más amplio, en donde la “sociedad de la transparencia se hace presente como una sociedad positiva”.

Sin embargo, algunos investigadores plantean que el término ha sido percibido de manera incorrecta por la autoridad y servidores públicos, de tal manera, que para muchos de ellos es concebida como sinónimo de vigilancia, control, monitoreo o espía hacía el quehacer gubernamental que realizan los entes públicos.

La transparencia tiene un carácter multidimensional, en virtud de que cuando se utiliza con fines constructivos y se proporciona información clara, precisa, veraz y oportuna al ciudadano, permite a la sociedad y a los medios de comunicación emitir juicios de valor sobre el actuar gubernamental.

Por otra parte, si la población interesada en este tópico, se siente involucrada y participe con la autoridad, y sus demandas son atendidas por el Estado, seguramente el ciudadano a la hora de acudir a las urnas y emitir su voto, lo hará por el partido o el gobernante que está haciendo bien su trabajo, que maneja los recursos públicos de manera eficiente y eficaz, que da resultados, que es transparente y rinde cuentas a la ciudadanía. Y sobre todo que el gobernante voltee a ver a la población de a pie, que sea sensible, que entienda las necesidades y carencias del pueblo, además; apoye a la ciudadanía en la solución de sus problemas y demandas a través de la implementación de políticas públicas consensuadas.

1.1.- Posturas de diferentes autores sobre la transparencia

Cada autor tiene una postura muy particular del tópico de transparencia, ya sea como una cualidad, atributo, acción, instrumento o herramienta, obligación legal, un valor institucional o emergente, un tópico de moda, sin embargo; se abordarán solo algunos y al final se contrastarán cada una de éstos, para elaborar una definición propia.

Anteriormente la ciudadanía solo demandaba que sus gobernantes fueran eficientes y eficaces; es decir, que hicieran un uso adecuado de los recursos

técnicos, humanos y financieros, y que dieran resultados. Actualmente, exige que sean transparentes; en donde la transparencia concebida como una política pública se conceptualiza “como el conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tienen por objeto dotar a los ciudadanos y a los propios funcionarios públicos de información clara, precisa, accesible y abundante sobre dimensiones diversas del desempeño gubernamental, de tal forma, que con una política pública de transparencia se beneficie al público, pero también se posicione el gobierno y la resultante sea una gestión gubernamental de mejor calidad” (Guerrero, 2008:8).

En el mismo tenor de ideas la transparencia figura como un sinónimo del derecho de acceso a la información o de rendición de cuentas, aunque estos tres conceptos guardan relación entre sí, se trata de conceptos distintos. Sin embargo, se puede decir; que “el derecho a la información es un elemento de la transparencia, y la transparencia es un instrumento de un sistema de rendición de cuentas” (Guerrero, 2008:12).

En tal virtud, “transparencia significaría únicamente colocar aquella información que por ley las instituciones públicas deben exhibir en la vitrina pública; es decir, en espacios de acceso público, como el internet. La ley de transparencia mexicana señala en su Artículo Séptimo, cuál es la información que el gobierno debe publicar en los portales de internet, aunque no haya sido solicitada. Por otro lado, la frase “acceso a la información” refiere simplemente aquella información que en contraste con la de transparencia, debe solicitarse para obtenerla” (Guerrero, 2008:14).

Asimismo, la OCDE, 2005; Open Society Institute; Roberts, 2006; citados en Hill, Hernández y Dussauge (2007:1), señalan “que transparencia y el acceso a la información son dos instrumentos fundamentales de debate sobre el buen gobierno, las estrategias anticorrupción y las buenas prácticas empresariales, a lo largo de estos últimos veinte años. Explicando que los gobiernos deben ser eficientes y eficaces, encaminados a la obtención de resultados, dóciles y formales. Sin embargo, aunado a lo anterior, hoy se requiere que los gobiernos sean transparentes, abiertos a la discusión pública y facilitadores del derecho al acceso a la información a todo ciudadano”.

La transparencia es un valor fundamental de cualquier sistema de gobierno electo democráticamente, de tal forma que la ciudadanía perciba los alcances prácticos de este instrumento como política pública eficiente y eficaz, que responda a las interrogantes que los individuos plantean, de tal manera que:

“Hoy, la sociedad ha comprendido que no basta con elegir libremente a sus gobernantes y que no es suficiente apelar a la ética para el ejercicio honesto y eficiente de la función pública; los diques a la corrupción no se configuran con principios éticos, sino con medidas que permitan disminuir o eliminar actitudes deshonestas” (Plan Estatal de Desarrollo de Chihuahua, 2004:151).

Por tal razón, los actos que contravengan los principios de ética y buen gobierno, deben ser sancionados de manera ejemplar, en estricto apego al marco de la normatividad vigente y sirvan de referencia, para frenar actos de corrupción en todas las esferas del gobierno llámese federal, estatal y municipal.

Actualmente se considera que la construcción de normas e instituciones que fomentan la transparencia gubernamental, son el camino correcto que cualquier nación debe iniciar en la transformación de un adecuado “sistema nacional de integridad”, de acuerdo al término empleado por *Transparencia Internacional* para controlar el andamiaje institucional que prevenga *actos de corrupción en un país determinado* (Pope, 2000, citado en Hill, Hernández y Dussauge, 2007:1).

Por otra parte, la transparencia y el acceso a la información no únicamente son temas competencia del quehacer gubernamental, si no también son incumbencia del ámbito privado, tales como, los desfalcos de *Enron* y *Parmalat* que evidenciaron los excesivos daños económicos y sociales cuando se carece de información precisa, relevante y concisa en torno al funcionamiento de los entes privados (Salazar, 2005, citado en Hill, Hernández y Dussauge, 2007:1- 2).

Derivado de lo anterior, es preciso comentar; que un gobierno y empresas privadas que se muestran cerrados para publicar la información que generan, producto de su desempeño gubernamental y acciones realizadas, no aportan en nada a legitimar sus actividades de gobierno y acciones propias, ni a generar confianza en sus gobernados e individuos, sino por el contrario crean incertidumbre y poca credibilidad en la sociedad y sus clientes, y al momento de

emitir su voto está, lo hará por un partido diferente o elegirá la empresa que mejor cumpla sus expectativas, de ahí la importancia de manejar estos instrumentos con atinencia.

En tal virtud, la transparencia y el acceso a la información hoy en día “son dos términos comunes del vocabulario diario en los diversos debates públicos. Académicos, funcionarios públicos, políticos y ciudadanos convergen en manifestar que un gobierno transparente, es aquel que dispone de una ley de acceso a la información y que pública de manera metódica lo referente a sus actividades, planes y programas, así como sus resultados, es decir rinde cuentas a los ciudadanos” (Hill, Hernández y Dussauge, 2007:2).

No obstante, todo el entramado en relación a leyes y organismos creados en materia de transparencia y acceso a la información, muchas autoridades gubernamentales muestran un hermetismo y opacidad en el manejo de la información que las dependencias manejan, es decir, la cultura en esta materia todavía es incipiente y sus rezagos son significativos en ambos elementos.

Por todo lo antes expuesto, “la transparencia y el acceso a la información son dos elementos fundamentales de la gobernabilidad democrática moderna”, entendida ésta como todo lo que hace el gobierno y gobierno el arte de conducir, basado en la capacidad técnica y política con la que cuenta el Estado, para dar solución a las demandas de la sociedad, en virtud de que garantizan los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, coadyuvan a fomentar canales de mercado más competitivos y eficaz, previenen actos de corrupción y atropellos de los gobernantes y son valores esenciales del sistema de rendición de cuentas en un marco de pluralidad democrática (Roberts, 2002; Stiglitz, 1999; Bellver y Kaufmann, 2005; citados en Hill, Hernández y Dussauge, 2007:2-3).

Por otra parte, cabe mencionar, “que sin transparencia y acceso a la información gubernamental” se minimiza la facultad de los individuos para participar activamente en los procesos de autonomía de expresión. La nula o escasa información hace complejo plantear propuestas y elaborar razonamientos contundentes acerca de las cuestiones del Estado y las resoluciones de sus autoridades. Asimismo, la turbiedad y el misterio del Estado desalientan la participación de los individuos, grupos de la sociedad civil y *el sector privado en*

general para intervenir y apoyar dentro de la normatividad vigente “*en el diseño e implementación de las políticas públicas*” (Hill, Hernández y Dussauge, 2007:3).

“En términos económicos la transparencia y el acceso a la información resultan igualmente importantes. Por una parte, los diversos actores del mercado (inversionistas, empresarios, contratistas) siempre podrán tomar mejores decisiones económicas si poseen información clara y oportuna acerca de cuáles son las políticas presentes y futuras. Al transparentar las decisiones y acciones de los actores gubernamentales reducen en automático la incertidumbre y los riesgos asociados al desarrollo de actividades económicas” (Hill, Hernández y Dussauge, 2007:3).

Sin lugar a dudas, la transparencia y el acceso a la información son fuentes esenciales en la rendición de cuentas de todo sistema democrático. En donde la ciudadanía juega un papel preponderante en la evaluación del trabajo de las administraciones públicas y reclamarles rendición de cuentas claras sobre el quehacer gubernamental, lo que han dejado de hacer o han hecho mal, situación que está sujeta a la información fehaciente, clara, veraz y oportuna que posea el ciudadano sobre los objetivos, metas y resultados gubernamentales. Por tal razón, el derecho de acceso a la información juega un papel importante en la vida electoral democrática, en virtud de que, si los ciudadanos conocen con certeza el trabajo del grupo político en funciones, podrán emitir su sufragio con mejores conocimientos de causa (Hill, Hernández y Dussauge, 2007:4).

Cabe mencionar, que “la política de transparencia no se extingue en el derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, el derecho de acceso a la información puede transformarse en un instrumento de una política de transparencia; no obstante, una política de transparencia puede existir sin que haya un derecho de acceso a la información pública; en virtud, de que las autoridades pueden tomar decisiones para revelar al público grandes montos de información, sin que necesariamente medie el derecho de acceso. Asimismo, una mezcla mal diseñada de normas de derecho de acceso a la información pública puede convertirse en un obstáculo para la misma transparencia” (Señala Mauricio Merino citado en Guerrero, 2008:14).

La rendición de cuentas y la transparencia son dos conceptos concatenados, pero con significado diferente. Sin embargo, “un gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos. En contraste, un gobierno es transparente cuando exhibe u ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen de acuerdo con la ley y de modo ético” (Guerrero, 2008: 12-13).

La rendición de cuentas contempla tres instrumentos para prevenir y corregir abusos de poder: “La primera obliga al poder a abrirse a la inspección pública; segundo lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y tercero lo supedita a la amenaza de sanciones. Los mecanismos de rendición de cuentas pretenden circunscribir al poder, disciplinarlo, acotarlo y, limitar las arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos” (Schedler citado en Guerrero, 2008:13).

Entrando de manera concreta en el tema que nos ocupa, Guerrero (2008:12-13), refiere que transparencia “es un vehículo de un sistema de rendición de cuentas, en el cual un gobierno abierto justifica sus acciones a los ciudadanos, asegurando que las autoridades se responsabilicen de sus actos ante sus gobernados”.

Por otra parte, Emmerich (2004:70), menciona que la corrupción “es la utilización del poder y los recursos públicos para beneficio personal o de grupo”.

Tornos *et al* (2012:40-41), señala que la ética pública “es un conjunto de principios y valores inmersos en el individuo para ser aplicados en su actuar dentro del ámbito del quehacer gubernamental”.

Para, Hill, Hernández y Dussauge (2007:2), mencionan que un gobierno transparente “es aquel que dispone de una ley de acceso a la información y que publica de forma ordenada lo relativo a sus acciones”.

Asimismo, Martínez Puón (2017: 95), cita que el Plan de Acción 2016-2018, señala que un Gobierno Abierto “es un nuevo modelo de gestión en el que los ciudadanos y autoridades colaboran para producir políticas públicas y acciones

encaminadas a construir soluciones colaborativas a problemas públicos, donde la participación y la transparencia son considerados elementos mínimos que sirven para dar atención a las demandas sociales, pero también promover ambientes sólidos de rendición de cuentas, innovación social y apertura institucional que son capaces de generar valor público”.

Otra definición sobre Gobierno Abierto, es la que hace referencia Andrés Hofmann (2016), citado por Martínez Puón (2017:96), quien explica que: “El Gobierno Abierto es un recurso político y de gestión que potencialmente sirve para enfrentar la irrupción de todos, pero cuyo marco conceptual debe ser más exigente de lo que ha sido hasta ahora, porque sus principales componentes – transparencia, participación y colaboración ciudadana, y rendición de cuentas - son prácticas usuales que no alcanzan para delimitar, cada una por sí misma, el espacio ideológico del Gobierno Abierto: la transparencia debe ser proactiva y con datos abiertos; la participación y la colaboración deben ser vinculantes; y la rendición de cuentas se debe dar en todo el ciclo de vida de las políticas y programas; y éstas se deben ejercer además, de manera articulada y simultánea.”

Sin embargo, para completar todo este bagaje de términos interrelacionados con el tópico de transparencia, es conveniente abordar la definición de políticas públicas, que para algunos estudiosos de la materia es igual a todo lo que realiza el gobierno y para otros es todo lo que ayuda a resolver problemas de la sociedad con la activa y decidida participación de la ciudadanía en las políticas públicas. De acuerdo con Tamayo Sáez (1997:2), “señala que las políticas públicas son un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.

Asimismo, otros autores definen las políticas públicas como cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de un proceso de discusión entre actores sociales diversos y con mecanismos de participación de la sociedad. De igual manera, Montoya Pérez (2018), menciona que una política pública puede ser definida “como una intervención deliberada del

Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público”.

De acuerdo con Ruiz y Cadenas (n.d:5), señala que las políticas públicas “son acciones o actividades estratégicas del gobierno que buscan dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad para solucionar un problema específico”.

De todo lo anterior, se puede resumir que una política pública es una herramienta que sirve para solucionar problemas específicos o concretos y se consideran tres requisitos fundamentales para que ésta sea una política pública, tales como: demanda social real, existencia de recursos para su atención y capacidad del gobierno para dar respuesta a esa necesidad y se divide en varias fases o etapas como son: la identificación y definición del problema, la formulación de las alternativas de solución, la adopción de una alternativa, implantación de la alternativa seleccionada y la evaluación de los resultados obtenidos. Sin embargo, estas pueden variar dependiendo del autor que aborde este instrumento en la solución de problemas.

Por otra parte, Guerrero (2008:8,82), define “la transparencia como política pública el conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tienen la finalidad de proporcionar a los ciudadanos y a los propios funcionarios públicos información clara, precisa, accesible y suficiente sobre escenarios diversos del actuar gubernamental”. Asimismo, también la cita como un “atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación”.

La transparencia significa abrir los canales de la información útil sobre el quehacer gubernamental al ciudadano, de tal manera, que esté disponga de elementos claros, precisos, fehacientes y oportunos, que le permitan evaluar y normar criterios, opiniones, sugerencias y recomendaciones sobre las acciones que se realizan dentro de las instituciones de gobierno (Peschard, 2017:48 y Dávalos, 2014:3).

El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México “INFOEM”, citado en Tornos *et al* (2012:42), define la transparencia como “la obligación que tienen los servidores públicos para proporcionar a toda

persona interesada en los actos del gobierno, de manera clara y expedita, la información que se deriva de las funciones que desempeñan”. La Unión Europea menciona que “la transparencia (acceso a documentos) está vinculada a un mayor acceso a la información y a los documentos de la Unión Europea para el ciudadano, una mayor participación en la toma de decisiones y una mejor legibilidad de los textos”.

Por otra parte, Ugalde (2002); citado en Tornos *et al* (2012:43), señala que “la transparencia es abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno”. La transparencia no significa rendir cuentas a un usuario en concreto, sino a la forma de exhibir la información en los portales de internet, para que el público interesado pueda consultarla y analizarla, y si es su decisión; emplearla como instrumento para sancionar a quienes incurran en irregularidades en la administración pública.

Asimismo, Jorge Carrera Doménech citado en Tornos *et al* (2012:44), magistrado y letrado del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) de España, ha realizado debates para confrontar ideas con el propósito de lograr una *definición* colegiada de transparencia, concluyendo que el término refiere lo siguiente: “La transparencia en la gestión de los asuntos públicos se caracteriza por la adopción de políticas, acciones y actitudes, tendentes a posibilitar el acceso libre a toda la información que registra el ejercicio de las facultades o funciones de las instituciones y que se genere, obtenga, transforme o conserve por cualquier título en todos los ámbitos y en todas las fases de los procesos y actividades, sin mayores limitaciones que aquellas expresamente establecidas por las leyes para la defensa de la privacidad y la protección de datos personales y de derechos e intereses fundamentales coherentes con el orden constitucional democrático. La transparencia exige no solo la apertura, sino también políticas y acciones que faciliten la comprensión de la información, la cual debe ser veraz, oportuna, completa y actualizada, para generar confianza de la sociedad con sus instituciones públicas. No es una tarea pasiva de dejar ver, sino que más bien requiere políticas que permitan mantener a la ciudadanía bien informada. La

transparencia es asimismo una política al servicio de la integridad y rendición de cuentas de los poderes públicos”.

Así también, Transparency International (2009:44), define la transparencia como una “característica de los gobiernos, organizaciones y las personas de ser abiertos en la divulgación clara de información, reglas, planes, procesos y acciones. O sea, este fundamento señala que los servidores públicos, directores y gerentes de cualquier organización o empresa tienen el deber de laborar de manera abierta, clara, accesible a la vista del ciudadano para no generar sospechas de ninguna índole”. Todo esto, con el propósito de incentivar la participación y la rendición de cuentas, mostrando y facilitando al ciudadano que acciones está llevando a cabo la administración pública y la empresa privada.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (2003), citada en Voutssás (2017), señala que la transparencia es “el proceso por el cual se permite acceder a la información y a las condiciones existentes para la toma de decisiones y acciones, de manera visible y entendible”.

De igual manera, El Banco de Desarrollo Asiático “ADB”, citado en Voutssás (2017), define la transparencia como “la disponibilidad y claridad de información al público, generada acerca de reglas gubernamentales, regulaciones y decisiones”.

Por otra parte, Voutssás (2017), retoma diversas definiciones y conceptualizaciones de diferentes autores y señala que la transparencia es un término que tiene varios significados que ha sido tratado por muchas disciplinas y enfoques, entre los que cita los de:

“Birkinshaw (2006:189), quien señala que “la transparencia es la conducción de los asuntos públicos abiertamente, sujeta al escrutinio público”. Moser (2001:3), define la transparencia como “[...] abrir los procedimientos de trabajo no inmediatamente visibles hacia aquellos que no están directamente involucrados con ellos, con el fin de demostrar el buen funcionamiento de una institución”. Oliver (2004:2), estableció que transparencia se puede describir “[...] conformada por tres elementos: un observador, algo susceptible de ser observado, y un medio o método para su observación”. Vishwanath y Kaufmann (1999:3), la definieron como: “Un aumento del flujo de información económica, social y política oportuna y confiable, accesible a todas las partes interesadas. Asimismo, Luna (2012:11-12), refiere que: “[Transparencia] es un concepto sobre la apertura de normas, de comportamiento, de actos de gobierno y de

quienes los efectúan. El término responde a las diferentes necesidades del Estado de comunicar información a la sociedad, pero también de garantizar el acceso libre de los ciudadanos a ella, ya sea sobre procesos, documentos, datos, acciones, decisiones, proyectos, etcétera”.

Para obtener una adecuada, precisa y completa definición del concepto de transparencia, no basta quedarse simplemente con las opiniones, ideas o conceptualizaciones de los diferentes autores o las plasmadas en los distintos diccionarios, sino contrastar cada uno de los conceptos vertidos por los especialistas estudiosos de este tema, para lograr la complementariedad y alcanzar una definición propia, producto del análisis de las coincidencias y contraste de opiniones.

Partiendo de todo lo vertido en el párrafo anterior y con el propósito de contrastar las opiniones, similitudes y conceptualizaciones de los diferentes autores y retomando lo planteado por Guerrero (2008:8, 11, 12, 14 y 82), quien define y sitúa la transparencia como una política pública, un atributo, una cualidad, un sinónimo de acceso a la información u otra, simplemente colocar aquella información que por Ley las instituciones deben exhibir en los portales de internet. Si retomamos lo planteado por Peschard (2017:48) y Dávalos (2014:3), para quienes significa abrir los canales de la información al ciudadano, existen coincidencias con Guerrero, al ubicarla como una cualidad o atributo institucional. Sin embargo, si esta obligación no está estipulada en la normatividad o en las leyes, es complicado que el servidor público muestre esa apertura, por lo que es una definición que se queda corta.

Por otra parte, para Carrera Doménech, citado en Tornos *et al* (2014:44), señala que la transparencia se caracteriza por la adopción de políticas, acciones y actitudes, tendentes a facilitar el acceso a la información y que no solo son políticas y acciones que facilitan la comprensión de la información, ni se concibe a la transparencia como una tarea pasiva de dejar ver lo que se cocina al interior de las instituciones gubernamentales, sino como una política de integración entre los poderes públicos y los ciudadanos, para lograr una mejor rendición de cuentas.

Partiendo de lo señalado en el párrafo anterior y contrastándola con las conceptualizaciones de Guerrero, Peschard y Dávalos es una definición muy

completa, que sitúa la transparencia como una política pública, como un atributo o cualidad de una institución pública, encontrando más similitudes con lo planteado por Guerrero, que con los otros autores.

Asimismo, para el (INFOEM), el cual asume, que la transparencia es una obligación que tienen los servidores públicos; para la Unión Europea, es un valor que tienen las instituciones para brindar información a los ciudadanos, para que estos puedan participar en el proceso de la toma de decisiones. Por otra parte, Ugalde (2002), concibe la transparencia como una apertura de la información a partir de sistemas de clasificación y difusión, aquí lo novedoso es la clasificación, se trata de información selecta que facilita su interpretación y se entiende como una cualidad o atributo de las instituciones, lo que la asemeja bastante con las definiciones de Peschard y Dávalos.

Para Transparencia Internacional es una cualidad y una obligación del actuar de los servidores públicos de manera visible. Para la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo OECD y el Banco de Desarrollo Asiático ADB citados en Voutssás (2017); existe más coincidencia que divergencias, así también con los otros autores que cita Voutssás, tales como: Birkinshaw, Moser, Oliver, Vishwanath y Kaufmann, así como Luna; la transparencia es más una cualidad, atributo o apertura de las instituciones hacia los ciudadanos para acceder a información fiable y generar juicios de valor sobre el quehacer gubernamental.

De todo lo anterior y derivado de las conceptualizaciones e ideas de cada uno de los autores analizados, todos coinciden en que la transparencia es el medio para acceder a la información que poseen las instituciones públicas y está sea sometida al escrutinio público, para de esta manera conocer el buen o mal funcionamiento de los entes públicos.

Tomando en cuenta todas estas posturas y conceptualizaciones de los diferentes autores y una vez contrastadas las diferentes definiciones u opiniones de los mismos, se elaboró una definición propia sobre la **transparencia**. Asumiendo que la **transparencia** es una política pública de acciones y actitudes, fundamentada en leyes e instituciones que permite a los ciudadanos y a los

propios servidores públicos acceder a información clara, confiable, precisa y oportuna que los entes públicos exhiben en los portales de internet, con el propósito de que los interesados de esta información, puedan construir escenarios diversos sobre el actuar gubernamental, tanto de índole federal, estatal y municipal, que ayude a evaluar la gestión pública y acciones de las diferentes administraciones públicas.

Sin embargo, es importante retomar la opinión de Voutssás, (2017) y Peschard, (2017:48), quienes comentan que, no obstante que el término de transparencia es muy empleado en el mundo contemporáneo, no existe una definición universal determinada que englobe todas las disciplinas. A pesar de la creación a nivel mundial de muchas leyes y decretos acerca de la transparencia, en la mayoría de ellas no se define el término de forma global, las definiciones son más de carácter regional. En virtud de que el término actualmente es muy utilizado en diferentes campos como: “*la política, la administración pública, derecho, economía, finanzas, medios de comunicación, industria, ONG, etc.,*” logrando que el tópico tenga conceptualizaciones e interpretaciones diversas.

1.1.1.- Orígenes y evolución del concepto de transparencia

De acuerdo con Martínez y Heras (2012:4) y Dávalos (2014:3-4), citan que Platón, Aristóteles y Tácito, consideraban que los tópicos de la política no eran para el conocimiento popular, sino para el personal preparado, conocedor del tema y manejaban la información como secretos de Estado, los cuales no tenían por qué ser revelados al pueblo, en virtud de que la plebe no estaba preparado para conocerlos y entenderlos, por lo tanto no tenían la obligación de divulgarlos y por consiguiente no se realizaba ningún tipo de rendición de cuentas.

También, Martínez y Heras (2011:4-5), citan que los *Estados liberales de los siglos XVIII y XIX*, fueron los promotores que modificaron el poder político; suprimiendo los beneficios del soberano y del Estado, para impulsar los intereses del pueblo. John Locke y su liberalismo creía que el Estado salvaguardaba los intereses del pueblo; dando inicio al estado liberal representativo, no democrático, en virtud de que únicamente protegía los derechos de la alta aristocracia. Asimismo, se pensaba que el ciudadano tenía prerrogativas independientes del

Estado e inviolables, tales como la libertad de expresión y culto. Lo que significaba un logro del individuo hacia el Estado de derecho, teniendo acceso al conocimiento del trabajo gubernamental, que finalmente rendiría cuentas al ciudadano, alcanzando sus frutos en el siglo XX.

Asimismo, Martínez y Heras (2011:5), citan que John Stuart Mill es considerado el iniciador de la libertad de expresión, quien planteaba que los individuos tienen la facultad de expresarse y estar bien informados de los asuntos públicos (*el documento figura en Londres en 1816, titulado On liberty*). El cuál es el punto de partida de la transparencia en el universo actual y nace producto de una exigencia ciudadana, como respuesta a un periodo oscuro de opacidad y de ignorancia. El gobierno autoritario da apertura a la participación ciudadana, derivado de una proclama popular por saber qué es lo que se cocina dentro de las administraciones públicas, cómo se invierte el dinero producto de los impuestos, cómo se toman las decisiones detrás de las cortinas del poder, derribando el muro de aquellos secretos que tan celosamente fueron guardados por los Estados absolutistas. *La época del liberalismo clásico* es la que contribuyó y engrandeció la necesidad de que el gobierno colocara la información pública en poder de las personas, en contraposición a la voluntad más bien negativa del Estado.

Por otra parte en los siglos XVII y XVIII surgió en Europa un movimiento intelectual denominado la Ilustración, el cual estaba representado por los pensadores el alemán Immanuel Kant (1724-1802) y el inglés Jeremy Bentham (1748-1832), quienes tenían diferentes enfoques en relación al pensamiento sistemático, específicamente a la idea de “publicidad, de tal manera, que Kant planteaba una correspondencia entre la moral y la transparencia, y elaboró un principio moral según el cual todas las acciones que afectan el derecho de otros seres humanos son injustas si los principios que las guían no soportan ser publicados y este principio de publicidad tenía una estrecha relación con el postulado central de la ilustración, que señalaba que los seres humanos tienen la capacidad, por medio de la razón, de juzgar por sí mismos” (Guerrero, 2008:16).

El nombre con el que hoy conocemos a la transparencia, se atribuye a Bentham y menciona que la publicidad proporciona cuatro beneficios al ámbito

gubernamental: 1) Los ciudadanos a través la publicidad pueden vigilar la acción de los funcionarios públicos y disminuir la probabilidad que éstos cometan actos de corrupción; 2) Fortalece la confianza de la ciudadanía, merece su consentimiento en la toma de decisiones y acciones del gobierno; 3) La publicidad gubernamental permite a los ciudadanos interesados en los asuntos políticos razonar su voto sobre el desempeño de sus gobernantes; y 4) Al transparentar la información, el gobierno brinda a la sociedad vasta información sobre su operación y funcionamiento, permitiendo que la ciudadanía norme su propio criterio y exprese opiniones y recomendaciones, es decir es una cadena de retroalimentación entre gobernantes y gobernados (Guerrero, 2008:17 y 18).

Asimismo, se menciona que los orígenes del término de transparencia pública se remontan al siglo XVIII en Suecia y la significación contemporánea de transparencia y acceso a la información pública se atribuye a los Estados Unidos, específicamente en la *Ley de Libertad de Información (FOIA, por sus siglas en inglés)*. Dicha Ley fue publicada en el año 1966 y señalaba que todo ciudadano tenía la facultad de *solicitar acceso a los registros y a la información de las agencias federales*, siempre y cuando los registros no estuvieran protegidos por una restricción de la FOIA. Esta Ley facultaba al Estado a resguardar todas las comunicaciones que se realizaran en la administración para su posterior consulta a petición de cualquier ciudadano, incluidos los correos electrónicos. Sin embargo, hasta hoy la Ley, no obliga a archivar las comunicaciones oficiales realizadas a través de Twitter o Facebook, pero no se descarta que en cualquier momento surja una resolución favorable al respecto (CEPAL, 2012).

Por otra parte, en 1999 Toby Mendel uno de los directores de una organización no gubernamental internacional, con sede en Londres publicó y sintetizó una serie de principios sobre prácticas en materia de transparencia y acceso a la información de la legislación internacional, que han servido de guía para legisladores y diseñadores de políticas públicas en varios países y son los siguientes: 1) La legislación en materia de acceso a la información debe guiarse por el principio de máxima publicidad; 2) Las agencias públicas deben tener como obligación publicar cierta información clave (lo que la ley mexicana llama

“obligaciones de transparencia”); 3) Las agencias gubernamentales deben convertirse en promotoras activas del gobierno abierto; 4) Las causales de reserva y confidencialidad deben ser redactadas de manera precisa y clara, y cumplir estrictamente con la “prueba de daño” o con la “prueba de interés público”; 5) Las solicitudes de información deben procesarse rápidamente y debe existir una instancia independiente facultada para revisar los casos en los que el gobierno se negó a entregar la información – cuando el solicitante se inconforme; 6) Los individuos no deben detenerse de presentar solicitudes de información por costos excesivos; 7) Establecer condiciones favorables para que las reuniones plenarias de altos funcionarios en un organismo público se realicen con la mayor apertura posible; 8) La normatividad inconsistente o incompatible con el principio de máxima publicidad debe ser modificada o suprimida y 9) Las personas que emitan información sobre corrupción deben ser protegidas (Guerrero, 2008:15-16).

1.1.2.- Tipos de transparencia

De acuerdo con Andrés Hofmann (2012), citado en Martínez Puón (2017:70), señala que la interrelación entre gobernados y gobernantes se lleva a cabo por medio de cuatro tipos de transparencia claramente distinguibles:

- a) Transparencia reactiva o pasiva,
- b) Transparencia activa,
- c) Transparencia focalizada y
- d) Transparencia proactiva.

Sin embargo, para Alberto Ortiz de Zárate Tercero (2012), cita solo tres tipos de transparencia: a) Transparencia activa o proactiva, b) Transparencia pasiva o reactiva y c) Transparencia colaborativa, señalando que ambos tipos de transparencia son importantes y complementarios, para este caso específico se abordaran, los siguientes:

1.1.2.1.-Transparencia activa o proactiva

La transparencia activa o proactiva, se define como “la obligación que tienen las entidades y dependencias de los tres órdenes de gobierno de publicar y mantener

actualizada la información, sin necesidad de que la misma sea previamente solicitada. Es decir, los gobiernos publican información voluntaria y limitada exigida por la ley - de oficio o la que estiman conveniente”.

“Este tipo de transparencia se considera como una extensión que refuerza el derecho de acceso a la información en las democracias, pues no solo comprende el derecho de solicitar información pública, sino que lo vincula a la obligación de las instituciones públicas de publicar la información esencial, tal como: estructura orgánica, funciones, atribuciones, personal contratado, funcionarios públicos, suministro de bienes, prestación de servicios, asesorías, consultorías, etcétera” (Ortiz de Zárate, 2012:1 y Martínez, 2017:71).

1.1.2.2.- Transparencia pasiva o reactiva

“Es la obligación que tiene el Estado para facilitar a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos, salvo que medie razón legalmente establecida e imparcialmente acreditada para justificar la reserva o secreto de determinado tipo de información (seguridad nacional, derecho a terceros, procedimiento en trámite cuya revelación anticipada perjudique el cumplimiento de una función pública, etcétera)”.

“Se caracteriza como un derecho de la ciudadanía a recibir la información pública que solicite. Este tipo de transparencia es muy eficiente en su funcionamiento. Sin embargo, habría que saber cualitativamente hablando en que formatos se entrega esta información para su manejo adecuado, aunado a conocer el tipo de lenguaje ciudadano empleado. La transparencia pasiva es costosa, en virtud de que implica una solicitud, un tratamiento especial de la información y una entrega, caso a caso, por tal razón es importante diseñar un procedimiento específico y eficiente para su manejo y control” (Ortiz de Zárate, 2012:1 y Martínez, 2017:70).

1.1.2.3.- Transparencia focalizada

Se entiende como aquella información que los gobiernos publican de manera voluntaria, sin que la ciudadanía la solicite y es información puntual que interesa a segmentos sociales específicos o empresas que tienen atracción por algún tema en particular.

“La transparencia focalizada demanda que el gobierno estandarice y publique información específica, que busque resolver un problema social concreto, y estimular los mecanismos del mercado para lograr un beneficio social específico. Con la transparencia focalizada, se buscan objetivos específicos, se espera beneficiar a una audiencia concreta mediante la publicación de un espectro de información bien definido, a través de medios de comunicación útiles para los propósitos establecidos. La transparencia focalizada busca adelantarse a la demanda ciudadana por información, haciendo pública de forma pro-activa aquellos datos que, en manos de los ciudadanos, generan incentivos y comportamientos de mercado benéficos para la sociedad” (Hill Mayoral, n.d. y Martínez, 2017:76).

1.1.2.4.- Transparencia colaborativa

“Se caracteriza como una obligación de la administración a publicar datos crudos y como un derecho de la ciudadanía a procesarlos para producir nueva información. De esa manera, la administración publica su rendición de cuentas, mientras que la ciudadanía puede llevar a cabo su propia evaluación, que puede no ser coincidente, la transparencia colaborativa introduce los conceptos de corresponsabilidad y de control ciudadano” (Ortiz de Zárate, 2012:1).

1.1.3.- La transparencia, como proceso de intercambio

Cuando las autoridades gubernamentales valoren y se sensibilicen de que la transparencia es un instrumento fundamental que permite al Estado retroalimentarse de los ciudadanos, cuando esté exhibe en las plataformas de internet información de calidad, para que esta sea consultada por medios de comunicación y población crítica constructiva, para ser utilizada de manera eficiente y eficaz como proceso de intercambio.

De tal manera, que al agregar valor a la información mediante la transformación, la convierte en una herramienta esencial dentro de la vida de toda organización pública y privada, que permite medir la calidad de atención de los servicios que estos entes prestan al ciudadano, así como medir el grado de satisfacción del cliente, obteniendo como resultado proveedores de servicios

felices, al saber que lo que ellos hacen es útil y les permite conservar sus empleos, convirtiendo a la transparencia en una cadena de valor agregado, que beneficia tanto al cliente como al Estado o empresa, que brinda servicios de cualquier índole y al mismo tiempo facilita la interacción con la sociedad, promueve la colaboración ciudadana, fomenta el trabajo en equipo y mejora los resultados de la organización en su conjunto (Martínez y Heras, 2012:12; Universidad Esan, 2018).

1.1.4.- La transparencia, atributo para obtener información

Cuando la administración pública, organizaciones sociales y empresas privadas se esmeran y entienden que el prestar servicios públicos de calidad, atender demandas ciudadanas en base a las necesidades imperantes en un lugar determinado y escuchen los reclamos de los individuos e interactúen con ellos, ofrezcan información privilegiada, creíble, oportuna y clara, así como oferten productos de calidad en base a las normas ISO, con estándares de credibilidad y confianza a los clientes, basados en los atributos de la transparencia, esta acción permite a las instituciones y empresas privadas retroalimentarse de manera recíproca, lo que les permitirá elevar los estándares de calidad de los servicios y productos, en virtud de que sabrán qué opinión tiene el ciudadano y que quiere el cliente, convirtiéndose la transparencia en una herramienta primordial que brinda resultados a los entes públicos y privados, así como a los ciudadanos (Universidad Esan, 2018).

Por lo tanto, la transparencia es un atributo fundamental de la credibilidad y la confianza, acceso fácil a la información, es clara y relevante, lo que la convierte en un elemento primordial al momento de construir ciudadanía.

1.1.5.- Beneficios de la transparencia

En la medida que los servidores públicos de los gobiernos federal, estatal y municipal, valoren que el transparentar la información que manejan, producto de las diferentes actividades y acciones que realizan, es una herramienta útil que los beneficia y los posiciona en la esfera política, y que la ciudadanía puede utilizar esa información para emitir sugerencias, recomendaciones y realizar propuestas que fortalezcan el quehacer gubernamental y legitimen las acciones de gobierno.

Derivado de lo anterior y el mostrar apertura de los canales de la información sobre la transparencia, es necesario que H. Ayuntamientos Municipales se muestren abiertos, para brindar información tal como lo plantea la Secretaría de la Función Pública (2003:3), “Dar acceso a la información pública municipal; difundir los reglamentos municipales; crear y poner en acción los Consejos Municipales; procurar que el Cabildo funcione con criterios de transparencia; actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción del personal; informar sobre los proveedores del municipio; informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública; informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales; publicar los gastos de comunicación social y de representación; informar sobre los ingresos totales del Alcalde, Regidores y funcionarios de rangos jerárquicos mayores; difundir información sobre tramites, permisos, licencias, concesiones y servicios municipales; así como publicar un manual ciudadano de corresponsabilidad; reglamentar los mecanismos de participación ciudadana y brindar atención de calidad y calidez a la ciudadanía”.

Como resultado de lo antes expuesto y de acuerdo con Padilla (2017:7), en base a datos del 2010 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, esto traerá de la mano los beneficios siguientes en materia de transparencia, tales como: “fomentar un gobierno sin opacidad y de fortalecer la democracia, tomar mejores decisiones sobre la vida privada y comunitaria, evaluar a conciencia las acciones de las autoridades, frenar algunos problemas sociales que fomentan la inseguridad y la corrupción, contribuye a construir un gobierno más transparente y honesto, agregar valor a la información, elevar la calidad de la información pública, mejorar los procesos de planeación al elevar la calidad de la información, mejorar los resultados al eficientar la planeación, reducir el índice de reportes, elevar la calidad de la rendición cuentas, elevar el reconocimiento de los servidores públicos, incentivar la participación de la sociedad civil, obtener mayor confianza hacia el gobierno y los servidores públicos, mejores resultados en el menor tiempo posible y con menores costos, elevar los niveles de cumplimiento de los servidores públicos y por consiguiente, disminuir los niveles de corrupción,

asegurar la equidad de las políticas públicas y fomentar la innovación y nuevas actividades económicas”.

1.2.- Licitación

En este apartado es importante, primeramente, definir los conceptos de licitación, licitación pública, adquisición, contrato administrativo y arrendamiento. Sin embargo, se empezará por definir el primero.

La licitación “es el acto y el resultado de licitar: ofrecer algo en concurso público o subasta. El término proviene del vocablo griego licitatio a partir de este acto administrativo una entidad pública demanda la contratación de obras, servicios, bienes, entre otros, al sector privado de la economía y su principal objetivo es encontrar de manera adecuada y seria, un responsable para efectuar algún servicio o beneficio que se ofrezca en el sector público, buscando asegurar la honestidad y la transparencia, limitando que empresas incapaces o inadecuadas para el trabajo sean puestas en función por conveniencias particulares del Estado” (Pérez y Gardey, 2018).

Para completar la conceptualización de estos términos se empezará por definir lo que es adquisición, que de acuerdo con la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal hoy Ciudad de México (2014: 2-3), cita que **adquisición**: “Es el acto jurídico por virtud del cual se adquiere el dominio o propiedad de un bien mueble a título oneroso”. Asimismo, señala que **contrato administrativo**: “Es el acuerdo de dos o más voluntades, que se expresa de manera formal y que tiene por objeto transmitir la propiedad, el uso o goce temporal de bienes muebles o la prestación de servicios, a las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones hoy alcaldías de la Administración Pública del Distrito Federal hoy Ciudad de México, por parte de los proveedores, creando derechos y obligaciones para ambas partes y que se derive de alguno de los procedimientos de contratación que regula esta Ley”; **arrendamiento**: “Es el acto jurídico por el cual se obtiene el uso y goce temporal de bienes muebles a plazo forzoso, mediante el pago de un precio cierto y determinado”.

Para el Derecho administrativo es complicado situar el origen geográfico del tópico de la *licitación*. Sin embargo, algunos estudiosos de este tema sitúan su origen con los árabes o con los chinos, localizándole legislada en el Código Hammurabi en el año 2100 a. C. (Ramos, 2004:89).

“El acto de la **licitación pública** como instrumento para realizar los contratos en donde participa el Estado, fue reconocido en el Derecho Romano. En sus inicios los bienes adquiridos por el Estado, llámese por conquista (el botín de guerra), derivado de la condenación de un ciudadano criminal o por el derecho de herencia, se vendían públicamente a los mejores ofertantes. A este tipo de ventas se les denominaba como **sub hasta**, cuyo significado era bajo la lanza, para referir que nada se ocultaba y que nadie podría sospechar o criticar el contrato negociado. Roma empleaba este procedimiento para vender públicamente los bienes propiedad del Estado” (Ramos, 2004:89).

Posteriormente, el régimen de venta de bienes fiscales en asta pública se institucionalizó en el Imperio Romano. Tal como lo estipulaba el Código de Justiniano, en su capítulo “De subhastatione ob publice rationis necessitatem”. Asimismo, se cita, que el Derecho Romano empleó el mecanismo de licitación en la contratación de obras públicas. Por lo que con certidumbre puede asegurarse *que tanto el Derecho Romano como en los demás sistemas jurídicos, han sido las obras públicas las que han generalizado este instrumento de garantías de los intereses del Estado* (Ramos, 2004:89).

En Roma las adjudicaciones de obras públicas se llevaban a cabo por tres modalidades primordiales: pliego de condiciones (*lex locationi*), subasta pública (*licitatio*) y garantía personal y real (*praedes, praedia*) (Ramos, 2004:89).

Existen muchas formas de adjudicación de obras a lo largo de la historia de la humanidad, sin embargo, una de las más utilizadas en la Edad Media, Roma y toda Europa, fueron la subasta “a mata candela o a vela y pregón, la cual consistía en recibir propuestas de ofertas en tanto no se consumía la vela. La construcción se asignaba *al oferente* del precio más bajo hasta el momento en que la vela se terminaba” (Ramos, 2004:89).

Por otra parte, “en Francia los estatutos mediante los cuales se asignaban las obras públicas y los contratos de suministros, bienes y servicios datan del siglo XVI, adjudicándose estos a quien proponía el mejor precio. Sin embargo, la licitación pública se difundió por Europa y se expandió al universo en el siglo XVIII y específicamente en los siglos XIX y XX, cuando los Estados actuales llevaron a cabo una serie de leyes y reglamentos en la materia” (Ramos, 2004:89-90).

En el caso de nuestro país, según Ramos (2004:90), cita “que algunos autores mexicanos sitúan los primeros antecedentes históricos de la licitación pública en el siglo XIX. Sin embargo, lo cierto es que formalmente la legislación jurídica en la materia, nace con la expedición de la Constitución Política de 1917; la cual en su Artículo 134, establecía lo siguiente:”

“Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierta en junta pública”. De lo antes expuesto se desprende que: I.- Se aceptaba la existencia del contrato administrativo de obra pública constitucionalmente, excluyendo cualquier otro tipo de documento; II.- Los contratos de obra pública se asignaban mediante subasta pública al oferente del mejor precio. Aquí se empleaba un término diferente al de la licitación, por el de subasta y III.- Este texto acotado y enmarañado continuó como tal desde 1917 hasta 1982, año en que fue modificado (Ramos, 2004:90).

En materia de reglamentación de contratos administrativos de adquisiciones de bienes muebles, “durante 1917 y 1982, se promulgaron tres leyes en nuestro país que normaban la realización del *contrato administrativo de adquisiciones de bienes muebles* y son: a).- Ley de Inspección de Adquisiciones de 1965; b).- Ley de Inspección de Adquisiciones de 1972 y c).- Ley de Inspección de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal de 1979”. Sin embargo, la transformación en el rubro de contratos administrativos de obras públicas en el periodo antes referido, también generó dos leyes que reglamentaban la ejecución de contratos de obras públicas, tales como: “a) Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1965 y b) Ley de Obras Públicas de 1980” (Ramos, 2004:90-93).

Según Ramos (2004:94), señala que, con el propósito de perfeccionar la legislación en materia de adquisiciones, arrendamientos, enajenación de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras públicas,

“se reformó el Artículo 134 de la Constitución de 1982, específicamente el 27 de diciembre de 1982, elevando a rango constitucional la licitación pública y una vez modificado dicho artículo quedo de la forma siguiente:”

“Artículo 134.- Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal hoy Ciudad de México, así como sus respectivas administraciones públicas paraestales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

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

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 se sujetará a las de este artículo.” (Ramos, 2004:94).

En materia de adquisiciones y derivado de la reforma al Artículo 134 constitucional, sufrió tres cambios el marco normativo de las adquisiciones gubernamentales, para quedar como a continuación se señala: “a).- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de 1984; b).-Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993 y finalmente c).- La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público 2000 (LAASSP), esta última se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del año 2000, en tanto que su Reglamento se publicó el 20 de agosto de 2001” (Ramos, 2004:96). “Sin embargo, su última reforma a la LAASSP fue el 10 de noviembre del 2014, en tanto que su Reglamento se reformó el día 28 de julio de 2010”.

Por otra parte, en el rubro de obras públicas, derivado de la reforma al Artículo 134 constitucional, se originaron cambios en la normatividad en dos ocasiones, “primero como: a).- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993 y b).- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas de 2000

(LOPSRM), publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del año 2000 y su reglamento se publicó el 20 de agosto de 2001” (Ramos, 2004:98). “Sin embargo, su última reforma a la LOPSRM fue el 13 de enero del 2016, en tanto que su Reglamento se reformó el día 28 de julio de 2010”.

1.2.1.- Tipos de contratación.

1.2.1.1.- Licitación pública.

La licitación pública “es el procedimiento de adjudicación de una obra pública o de un servicio por convocatoria pública. Tiene la finalidad de garantizar la participación abierta de todos los interesados en igualdad de condiciones y la selección fundamentada y transparente de la propuesta más conveniente para las dependencias, entidades y ayuntamientos” (Reglamento Libro Décimo Segundo, 2017:11).

La licitación pública se define como “un sistema restrictivo de selección del cocontratante de la Administración Pública, y consiste en un procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual, por el que los órganos públicos en ejercicio de la función administrativa convocan a los licitantes para que, sujetándose a los pliegos de condiciones o bases de licitación, presenten sus ofertas o propuestas, para seleccionar la más conveniente. Como procedimiento, la pública consiste en un conjunto de actos de tracto sucesivo orientados a la celebración de contratos administrativos” (Ramos, 2004:131y 132).

1.2.1.2.- Invitación restringida. “Es un procedimiento administrativo cerrado cuya finalidad es seleccionar, previa invitación, la mejor oferta para celebrar un contrato administrativo” (Ramos, 2010:61).

1.2.1.3.- Adjudicación directa. “Es un procedimiento excepcional mediante el cual, existiendo disposición que lo posibilite, la Administración Pública elige contratar con el particular sin sujetarse a un procedimiento de competencia, puja u oposición de oferentes” y por lo general debe ser igual a los 300 salarios mínimos y si es mayor a los 300 salarios mínimos se deberá contar por lo menos con tres cotizaciones, mismas que se hubiesen recabado con 30 días anticipación al de la adjudicación (Ramos, 2010:61 e IMCO, n.d.:32).

1.2.2.- Fases o etapas de la licitación pública.

En apego al artículo 134 constitucional, la realización de contratos de obras públicas, adquisiciones y prestación de servicios, están precedidos de una serie de fases consecutivas, que constituyen un requisito legal para la formulación y adecuación del contrato, que es la etapa final, en donde se han seleccionado al oferente u oferentes que presentaron las mejores condiciones. A este proceso se le conoce como “licitación”, en virtud de que mediante ésta, los entes públicos eligen a la persona física o moral, que les ofrezca las condiciones más adecuadas en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia, eficacia, honradez y transparencia, para celebrar un contrato determinado y para esto realizan un comunicado de manera impersonal a los particulares, para que realicen sus propuestas, con el propósito de efectuar la contratación más idónea.

La licitación pública como todo procedimiento administrativo está compuesta por una serie de actos sucesivos, que se llevan a cabo dentro de las diferentes fases o etapas que deben cumplirse de acuerdo al marco normativo de la ley, con el propósito de seleccionar al licitante que ofrezca las mejores condiciones para la dependencia que requiera la contratación de obras, adquisiciones o la prestación de un servicio y estas son las siguientes:

1.2.2.1.- Autorización presupuestaria.

La suficiencia presupuestal es el primer requisito que deben de cumplir las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, para llevar a cabo licitaciones y contrataciones en materia de obras, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.

Con fundamento en el artículo 126 constitucional, retomado por el artículo 25 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), establece que: “Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán convocar, adjudicar o contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, con cargo a su presupuesto autorizado, el cual deberá sujetarse al calendario de gasto correspondiente” (CPEUM, 2008:196; LAASSP, 2017:9 y Ramos, 2004:268).

Cabe señalar, que el presupuesto destinado a una obra, adquisición, arrendamiento y prestación de servicio, debe estar especificado tanto en el programa operativo anual (POA) o programa anual de adquisiciones (PAA), así como en el proyecto de presupuesto anual autorizado a la dependencia o entidad con cargo a una partida presupuestal específica.

1.2.2.2.- Preparación de las bases de licitación.

La preparación y elaboración de las bases de la licitación “es el documento que describe los requisitos, tal como se precisan en LAASSP (2017:14), Artículo 29, bajo los cuales se regirá el procedimiento administrativo de licitación pública, a los cuales deberán sujetarse todos los participantes que tengan o muestren interés en participar en dicho procedimiento, con el propósito de que las dependencias y entidades de la administración pública, puedan seleccionar a la persona física o moral que presente propuestas solventes, con la finalidad de garantizar al Estado las condiciones adecuadas en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y otras situaciones convenientes” (CPEUM:2008:200).

1.2.2.3.- Publicación de la convocatoria.

La publicación de la convocatoria es necesaria para que las licitaciones públicas sean competidas y debe difundirse, tanto en medios oficiales, como en diarios de amplia circulación a nivel local o nacional que favorezca la participación de una mayor cantidad de licitantes posibles.

“En esta etapa se convoca a las personas físicas y morales interesadas para participar en la contratación que requiera la convocante y debe realizarse mediante convocatoria pública, la cual es publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) o Periódicos Oficiales estatales y en el sistema electrónico de contratación gubernamental denominado COMPRANET o COMPRAMEX” (Ramos, 2010:84).

1.2.2.4.- Venta de las bases.

Con fundamento en el artículo 34 de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios (2017:9), establece que “las bases de la licitación pública tendrán un costo de recuperación y contendrán los requisitos establecidos en el Reglamento de la propia ley”. En este mismo sentido la Fracción III del artículo 35 de la ley antes citada, señala que “las bases de la licitación se pondrán a la venta a partir de la fecha de publicación de la convocatoria y hasta un día hábil anterior a la fecha de celebración de la junta de aclaraciones o en su caso, del acto de presentación y apertura de propuestas”.

1.2.2.5.- Junta de aclaraciones.

En esta etapa se permite a los participantes realizar las aclaraciones o hacer algunas precisiones a las bases de licitación antes de la presentación de las propuestas técnicas y económicas. Adicionalmente, la información sobre preguntas y respuestas debe hacerse del conocimiento a todos los licitantes para garantizar condiciones equitativas de participación. “Esta fase permite ajustar algunas deficiencias u omisiones que se hayan estipulado en el contenido de la convocatoria o bases, y es un filtro para evitar inconformidades. Dicha junta es presidida por personal del área contratante, un representante del área requirente y del área técnica para aclarar las dudas suscitadas” (IMCO, n.d.:41).

1.2.2.6.- Presentación y apertura de ofertas técnicas y económicas.

“En esta fase los licitantes presentan sus ofertas técnicas y económicas ante el área convocante. Dependiendo de la procedencia del recurso económico, ya sea federal o estatal con que se convoca la licitación o invitación restringida, la forma de presentación y apertura de propuestas puede variar. De tal manera, que cuando los recursos económicos son federales, en un solo acto se exhiben y se abren los sobres de las propuestas técnicas y económicas. A diferencia, cuando los recursos son estatales, en algunos casos, el proceso se lleva a cabo en dos etapas, es decir; primero se efectúa la presentación y apertura de las propuestas técnicas y únicamente aquellas que cumplan con los requisitos estipulados en la

convocatoria continúan a la segunda etapa de presentación y apertura de propuestas económicas, en algunos casos estos eventos se realizan en diferentes días” (IMCO, n.d.:43).

1.2.2.7.- Evaluación técnica y económica de las ofertas.

“Esta etapa considera la revisión técnica de los requisitos plasmados en las bases, tales como: la calidad, durabilidad, tipo de materiales entre otros, así como la valoración de las propuestas económicas. Esta fase contempla dos tiempos: primeramente, la evaluación de las propuestas técnicas y segundo la valuación de las ofertas económicas de aquellas propuestas que fueron aprobadas en la revisión técnica. En esta etapa la literatura cita varios mecanismos de evaluación de las propuestas, tales como: el caso de puntos y porcentajes, evaluación binaria y costo beneficio”. Sin embargo, solo se hace referencia por mencionarlos (IMCO, n.d.:45).

En esta etapa las dependencias y entidades de la administración pública, “verifican que tanto las propuestas técnicas y económicas cumplan con todos y cada uno de los requisitos solicitados en las bases de la licitación, considerando los criterios de análisis, evaluación y adjudicación de las ofertas o proposiciones, y las características de la contratación de que se trate” (Ramos, 2010:86).

1.2.2.8.- Dictamen, fallo y junta pública.

Derivado de las evaluaciones técnica y económica “se procederá a determinar si hubo propuestas adecuadas, a precios justos y aceptables, para asignar el contrato a aquella oferta que garantice las mejores oportunidades en precio, calidad, financiamiento, oportunidad, y demás aspectos favorables para el Estado” (IMCO, n.d.:55).

Una vez habiendo realizado lo anterior, “deberá realizarse un dictamen, fallo y junta pública, sin que esta última sea obligatoria la asistencia de los participantes, a efecto de dar a conocer e informar, quien o quienes de los oferentes cumplieron con todos y cada uno de los requisitos estipulados en las bases, elaborando el acta correspondiente, así como publicar la información en el Sistema de COMPRANET o COMPRAMEX según sea el caso de la licitación

federal o estatal, en donde se especifique la relación de licitantes cuyas propuestas se descalificaron, describiendo todos los argumentos legales, técnicos o económicos, que expresen la resolución. Asimismo, señalar los puntos de la convocatoria que en cada caso se incumplieron, relación de oferentes con propuestas convenientes, nombre del o los oferentes a quien se asigna el contrato, expresando las causas o factores que favorecieron la adjudicación, en base al bagaje de requisitos establecidos en la convocatoria, de igual manera, precisar la o las partidas, los conceptos y montos asignados a cada licitante” (IMCO, n.d.:55).

Con relación a este punto otros autores mencionan, “que con antelación a la adjudicación el ente licitante, deberá realizar un fallo a favor del licitador que reúna las condiciones legales, técnicas y económicas solicitadas por la convocante. Precizando que la adjudicación es el acto por el cual la dependencia o entidad licitante, determina cuál de las propuestas es la más idónea o adecuada, y la declara ganadora del contrato” (Ramos, 2010:86).

1.2.2.9.- Formalización y firma del contrato

“Dentro del procedimiento de licitación este es el último acto que se realiza, en donde una vez que se conoce el nombre de la persona física o moral ganadora, la dependencia o entidad licitante y el adjudicatario procederán dentro de los plazos estipulados en las bases de la licitación, a formalizar el contrato respectivo” (Ramos, 2010:86).

Algunas precisiones a las etapas o fases del proceso de licitación antes descritas, primero, cabe señalar, que es importante ajustarse a esta serie de etapas en el proceso de licitación pública y “apegarse al periodo de por lo menos de 15 días naturales, contados a partir de la fecha de emisión de la convocatoria, sin embargo; los titulares del área responsable de las contrataciones podrán reducir este tiempo, siempre y cuando existan razones justificadas y motivadas en el expediente del área requirente de los bienes o servicios. El plazo no puede ser menor a 10 días naturales, y solamente se pueden realizar reducciones que no tengan por objeto limitar el número de participantes” (IMCO, n.d.:30).

Segundo, aunado a lo anterior, “las dependencias, entidades o unidades administrativas, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de licitantes, podrán modificar aspectos establecidos en la convocatoria, a más tardar el 7° día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones, debiendo difundir dichas modificaciones en CompraNet o Compramex a más tardar el siguiente día hábil a aquél en que se efectúen. Las modificaciones citadas anteriormente, por ningún motivo podrán contemplar el reemplazo de los bienes o servicios estipulados en un principio en la convocatoria, agregado de otros de distintos rubros o diferenciación significativa de sus características” (IMCO, n.d.:30).

1.3.- Los sistemas electrónicos de compras gubernamentales

Se entiende por sistemas electrónicos de compras gubernamentales al sistema informático estatal o federal de consulta gratuita integrado por información relevante para los procesos de compras públicas; en algunos casos también es transaccional como CompraNet (Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., IMCO, n.d.: 76 y 78).

“El uso de tecnologías de información y comunicación (TIC) en las compras públicas permite que cualquier persona o empresa, ya sea nacional o extranjera, acceda y participe en igualdad de circunstancias en las **licitaciones públicas**” entendidas estas como el procedimiento administrativo por medio del cual se convoca públicamente a los licitantes para participar, adjudicándose al que ofrezca las mejores condiciones económicas, precio, oportunidad y financiamiento a la Administración Pública un contrato relativo a adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios relacionados con bienes muebles. “Los sistemas electrónicos ayudan a estandarizar y automatizar los trámites y a reducir los costos administrativos, beneficiando a los participantes y al gobierno. Inicialmente, los sistemas electrónicos se utilizaban principalmente para publicitar las convocatorias; sin embargo, actualmente se busca cada vez más que sean transaccionales” (IMCO, n.d.:76).

Asimismo, hay una inclinación internacional para cargar más aplicaciones complejas a los sistemas electrónicos con el propósito de hacer más accesible la

relación entre el gobierno y los participantes; tales como: “*los pagos electrónicos, la identificación a través de firmas electrónicas, descargar documentos y de exportar bases de datos, entre otras*” (IMCO, n.d.:76).

“En el caso de nuestro país, a nivel federal, el sistema electrónico de compras gubernamentales, CompraNet (www.compranet.gob.mx), está a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas. De acuerdo con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), esta Unidad debe establecer los controles necesarios para garantizar la inalterabilidad y conservación de la información que contenga” (IMCO, n.d.:78).

1.4. Conclusiones capitulares

- El término de transparencia es un concepto multidimensional, es una herramienta e instrumento que sirve a la sociedad para vigilar el actuar del poder público y es un mecanismo de control ante la desconfianza de la ciudadanía hacia los servidores públicos, quien a través del voto los elige libre y democráticamente. Sin embargo, es obligación del ciudadano exigir a la autoridad gubernamental para que actué con transparencia y rinda cuentas, pero de nada sirve que el poder público exhiba grandes cúmulos de información en los portales de internet, si la sociedad no echa un vistazo a la vitrina o portales donde se muestra la información o no se acude a las instituciones públicas para hacer uso de ese derecho que tiene el ciudadano, es decir, es un proceso de reciprocidad.
- La transparencia es un valor transversal. No solo es una obligación de las administraciones públicas, sino una cuestión que afecta a toda nuestra sociedad. La transparencia es la antesala de la confianza y el primer paso hacia la construcción del gobierno abierto.
- Nuestra sociedad muestra poco interés por los asuntos públicos y no hace uso de su derecho a la información, pues si bien se han abierto canales para brindar más y mejor información, la verdad es que la ciudadanía pocas veces visita a las instituciones gubernamentales o a los diferentes sitios que ofrecen las autoridades para informarse sobre el actuar del mismo.

- La transparencia encierra aspectos muy complejos, no basta solo con reglamentar la transparencia y hacerla obligatoria, o de aplicar sanciones a quienes incumplen con la publicidad de la información, sino que es necesario realizar un cambio en la cultura organizacional, para que todos los servidores públicos, desde los niveles técnicos hasta los de rangos jerárquicos superiores, se mentalicen de que su trabajo debe estar expuesto y sometido al escrutinio público, es decir; tienen que aprender a gobernar con transparencia.
- Por otra parte, cabe mencionar, que otro aspecto abordado en este capítulo es la licitación, el cual es entendido como el acto administrativo que busca asegurar la honestidad y la transparencia a través de la selección del concursante idóneo que brinde las mejores condiciones económicas en cuanto a precio, calidad, oportunidad y financiamiento a la administración pública. De este modo, el Estado se ve imposibilitado de elegir por conveniencia propia a tal o cual empresa o persona física para realizar un trabajo determinado. Asimismo, sirve también para limitar que empresas incapaces o inadecuadas para el trabajo, sean contratadas por conveniencias particulares del Estado.
- Sin embargo, tenemos que aceptar que en el ámbito de las licitaciones, específicamente las de obras públicas, es sin duda uno de los ejemplos que más aglutina casos de corrupción o arreglos a través de sobornos o dádivas entre el Estado y una empresa, sin menospreciar las adquisiciones y servicios, por tal razón, es muy importante cuidar los montos de actuación para determinar cuándo realizar una licitación pública, cuándo una invitación restringida y cuándo una invitación directa, tomando en cuenta que para celebrar esta última, debemos considerar un tope de 300 salarios mínimos.
- Sin duda las licitaciones son una gran caja de recaudación para los funcionarios corruptos, porque de esta forma obtienen dinero fácil y rápido; simulan el proceso de licitación, pero el ganador ya está seleccionado, incluso muchas veces hasta ni siquiera presentan otras alternativas, sino

que hay una sola empresa que se presenta y es la que gana, estos hechos hacen más claro el arreglo, de ahí la importancia de que la ciudadanía presione a la autoridad gubernamental para que transparente la información y rinda cuentas, sancionando a los servidores públicos corruptos.

CAPÍTULO II. EL CONTEXTO DE LA TRANSPARENCIA

“Hoy día, el activo más importante de las organizaciones no es la tecnología, ni son las personas... es la información.”

Rafael Martínez Puón

2.1.- La transparencia internacional

La transparencia a nivel internacional se distingue por tres etapas muy particulares, la primera asocia a un conglomerado de países considerados como precursores de la transparencia, no obstante que en sus leyes no se contemplaba el derecho de acceso a la información como una facultad ciudadana y democrática, sin embargo, si se establecieron las bases de una relación importante entre la autoridad y los ciudadanos, iniciándose a hacer pública la información de los gobiernos. La segunda etapa se caracteriza por las “crisis fiscales y financieras” que se suscitaron en los países latinoamericanos, se reconoce como el parteaguas de la transparencia y acceso a la información contemporánea y la tercera etapa fue la expansión de las Leyes de Acceso a la Información como herramientas a disposición de todos los ciudadanos y la “concepción” de la transparencia como un privilegio fundamental y esta concatenado a los acontecimientos democráticos y de reclamo de protección de derechos fundamentales (Peschard, 2017: 114-115).

De acuerdo con Peschard (2017:115), “puede afirmarse con toda certeza que fue al término del siglo XX cuando la transparencia obtuvo su sello específico actual, ligado a una gestación del acceso a la información que en un principio estaba orientado a otras finalidades de la administración pública moderna y eficaz, posteriormente, se convirtió en un derecho ciudadano, mancomunada al fortalecimiento de la democracia”.

Asimismo, cabe mencionar, que “la primera ley de acceso a la información fue la Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act (Ley para la libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas), aprobada en Suecia en 1766. Como mencionan (John M. Ackermann e Irma E. Sandoval, citados en Guerrero, 2008:15), investigadores de la Universidad Autónoma de México (UNAM), *las leyes de acceso a la información actuales* son producto de antiguas luchas por las libertades de expresión, de prensa y por el derecho a participar en la toma de decisiones públicas. Asimismo, la gran mayoría de las leyes en materia de transparencia fueron aprobadas en los últimos veinte años, incluyendo la mexicana en 2002”.

En el transcurso de la segunda mitad del siglo XX, Finlandia fue el primer país que proclamó una ley de acceso público a archivos gubernamentales, esta nación integro parte del territorio sueco, el cual estuvo gobernado bajo el mismo ordenamiento real escrito por Anders Chydenius en 1776, posteriormente en 1809 paso a poder de Rusia. Finalmente, cuando Finlandia logra su independencia en 1917, en su carta magna quedó plasmado *el derecho a la libertad de expresión* y en forma paralela, se publicó *la Ley de Libertad de Prensa*; y en 1951, *el primer ministro finlandés decreto de manera oficial la entrada en vigor de la Ley sobre Publicidad de los Documentos Oficiales*, convirtiendo a Finlandia en el pionero de una de las leyes que obtendría su máximo esplendor durante el siglo XX (Peschard, 2017:115).

Por otra parte, cabe señalar, que “durante los años 1999 y 2015 se promulgaron cerca de 80% de las 104 leyes de acceso a la información que existen en todo el mundo, lo que da una idea del auge que ha alcanzado el tema, trascendiendo regiones e ideologías políticas. Sin embargo, no fue sino hasta la segunda mitad del siglo XX cuando la transparencia adquirió su utilidad social, a través de demandas de grupos sociales muy específicos que notaron en la información la mejor forma de reducir las asimetrías de poder y sortear costos para resolver problemas colectivos” (Peschard, 2017:14 y 15).

Asimismo, se menciona que el expresidente de los Estados Unidos de Norteamérica Barack Obama, fue el primero que durante su campaña electoral y

posteriormente en los inicios de su administración como presidente de Estados Unidos, quien vislumbro las bondades políticas de la transparencia promulgadas en la Ley de Libertad de Información (FOIA) y edificó en torno a la misma, toda una exposición que le permitió penetrar en la clase media de los Estados Unidos. Partiendo de la premisa, “que sólo un ciudadano bien informado de los asuntos públicos puede comprometerse con el desarrollo político y social de su país, sólo un Gobierno radicalmente transparente puede ofrecer a los ciudadanos suficientes datos de su gestión como para que estos puedan opinar y participar con conocimiento de causa y criterio” (CEPAL, 2012).

Por otra parte, “de acuerdo con instituciones como el Banco Mundial o el programa SIGMA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, las leyes y principios de la transparencia y el acceso a la información son premisas fundamentales de la gobernabilidad democrática, condiciones necesarias para garantizar una vida política con libertad de expresión y de prensa, en la que los ciudadanos puedan participar activamente en la toma de decisiones públicas” (Hill, Hernández y Dussauge, 2007:5).

De igual manera, (La Organización Mundial del Comercio “OMC”, 2015, citada en Voutssás, 2017), establece que: “Asegurar la transparencia en los tratados comerciales internacionales implica por lo general tres requisitos básicos: 1).- Que la información sobre las leyes, reglamentos y otras políticas de acceso público existan explícitamente y estén accesibles; 2).- Que se notifique oportunamente a las partes interesadas acerca de leyes y reglamentos pertinentes así como los cambios a ellos; y 3).- Que se garantice que las leyes y reglamentos se apliquen de manera uniforme, imparcial y razonable”.

“En Europa todos los países hoy cuentan con una ley de acceso a la información actualizada. Sin embargo, Alemania, que es considerada una de las democracias más desarrolladas del mundo, su legislación en materia de acceso a la información data de enero de 2006. En Asia y en África son varios los países que todavía no disponen de una ley de acceso a la información. Entre los que destacan Rusia, Kazajistán, Irán, Irak, Afganistán, Arabia Saudita, Siria, Yemen, Omán, Mongolia, Nepal, Bangladesh, Singapur, Birmania, Laos y Vietnam, por

citar algunos. En África, solo Sudáfrica, Angola, Uganda y Zimbabue disponen de una ley de acceso a la información vigente” (Guerrero, 2008: 24).

2.2.- La transparencia en México

En la época contemporánea la transparencia y el acceso a la información han ocupado un lugar significativo en la agenda pública internacional, sin embargo, en México ambos conceptos son jóvenes, no obstante que desde 1977, se estableció en el Artículo Sexto Constitucional que “el derecho a la información sería garantizado por el Estado”, sin embargo, en la práctica su aplicabilidad es muy incipiente, por las formas de interpretación jurídicas que hasta mediados de los años noventa realizaban las instituciones del poder judicial de la federación. De tal manera, que los términos de transparencia y derecho de acceso a la información, sólo empezaron a tratarse en los foros nacionales al término de los noventa, derivado de la adhesión “*de México a la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE*” (Hill, Hernández y Dussauge, 2007:8 y Guerrero, 2008:58).

La transparencia en México actualmente es un tema de novedad, que en el discurso político no únicamente se circunscribe al quehacer público, es decir; al mandatario de la república, a los secretarios de Estado, a los ministros de la Suprema Corte, a los legisladores, a los gobernadores, a los presidentes municipales, a los titulares de los órganos autónomos, etc., sino que es un tópico que encanta en la interlocución de los líderes de agrupaciones empresariales como la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) o el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), de tal manera, que la transparencia no debe minimizarse al discurso, debe emplearse como una herramienta del proceso de intercambio de información entre gobernantes y gobernados (Guerrero, 2008:57).

Derivado del auge de la transparencia en México, se vivieron cuatro acontecimientos legislativos fundamentales, que marcaron el parteaguas e impulso transformador de la gestión gubernamental en México, tales como:

“1).- La aprobación de la adición al artículo sexto constitucional, la cual entro en vigor el 7 de diciembre de 1977; 2).- La aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Gubernamental (LFT), la cual entro en vigor el 12 de junio de 2002; 3).- La aprobación de las adiciones al artículo sexto constitucional, las cuales entraron en vigor el 21 de julio de 2007; y 4).- La aprobación y entrada en vigor, en un lapso de 6 años aproximadamente, de 31 leyes estatales de transparencia y la del Distrito Federal hoy Ciudad de México” (Guerrero, 2008:57).

Por otro lado, el Ejecutivo Federal mexicano presentó a la Cámara de Diputados el proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información el día 30 de noviembre del 2001, misma que fue aprobada por unanimidad el 24 de abril de 2002, después de aproximadamente 5 meses de debates. Posteriormente el 30 de abril de 2002, el Senado, también aprobaría por unanimidad dicha ley y sería *publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de ese mismo año*, agregándosele dos adjetivos al nombre originalmente propuesto, quedando como: *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, misma que entro en funciones un año más tarde (Guerrero, 2008:59 y Hill, Hernández y Dussauge, 2007:10).

Derivado del cambio de gobierno en nuestro país, el 4 de diciembre del 2000, por mandato del ejecutivo federal se instauró *la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (CITCC)*, compuesta por los responsables de “*las dieciocho Secretarías de Estado, el Procurador General de la República y los Directores Generales de las diez principales entidades paraestatales del Gobierno Federal*”. Lo anterior, con el propósito de establecer políticas y acciones que ayudaran a reducir y corregir *conductas de corrupción*, así como impulsar y difundir la transparencia en el marco de las atribuciones de las diferentes instituciones de la administración pública (Hill, Hernández y Dussauge, 2007:9).

En reunión intersecretarial celebrada en noviembre de 2001, una de las primeras acciones emprendidas por la CITCC, fue promover *un Acuerdo*, en donde las instituciones federales se comprometieran a informar a la ciudadanía, a través de sus medios electrónicos, datos inherentes a la institución y su personal. Con esta medida, los entes públicos empezaron a entender el carácter público de la información gubernamental, en forma paralela se capacitaron y adelantaron a la entrada en vigor de las “obligaciones de transparencia” establecidas en el artículo

7 de la ley federal de transparencia. Lo valioso de este Acuerdo intersecretarial, quedó demostrado cuando entro en funciones dicha ley, logrando las dependencias federales una cobertura “*de cumplimiento en casi un cien por ciento de las obligaciones de transparencia*” (Hill, Hernández y Dussauge, 2007:9).

Al inicio de la administración del Presidente Vicente Fox , se efectuaron diversos debates y consultas públicas en referencia al derecho de acceso a la información, mismos que suavizaron el camino para que el gobierno federal diera a conocer su proyecto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, normando “*el libre acceso de información a las fuentes oficiales de la administración pública federal centralizada y paraestatal*”, e instituyendo el derecho de los ciudadanos a requerir por escrito y recibir información, sin exponer las razones que originaron la petición (Hill, Hernández y Dussauge, 2007:9).

De manera simultánea a finales del mes de mayo de 2001, se formó un grupo heterogéneo de académicos y periodistas destacados, denominado “Grupo Oaxaca, cuya comisión técnica estuvo integrada por Juan Francisco Escobedo (de la Universidad Iberoamericana), Jorge Islas (de la UNAM), Issa Luna Plá (del Centro Iberoamericano de Derecho a la Información), Salvador Nava (de la Universidad Anáhuac del Sur), Roberto Rock (del periódico El Universal), Luis Salomón (del periódico El Informador de Guadalajara), Luis Javier Solana (del periódico El Universal), Miguel Bernardo Treviño (del periódico Reforma), Jenaro Villamil (del periódico La Jornada) y Ernesto Villanueva (del Centro Iberoamericano de Derecho a la Información. El Grupo Oaxaca tuvo una participación muy activa en la elaboración de la ley, en virtud de que se posicionó como el interlocutor más destacado de la sociedad civil en materia de acceso a la información, el cual elaboró y exhibió un proyecto de ley muy similar en su contenido y temática a la iniciativa de ley del gobierno federal, y sólo se diferenciaba en asuntos técnicos y de precisión” (Guerrero, 2008: 59 y López Ayllón, 2005; citado en Hill, Hernández y Dussauge, 2007:9-10).

En términos de aplicabilidad la ley contempló a los tres poderes de la unión, a los entes autónomos constitucionales, tales como: el IFE hoy INE, CNDH entre

otros y a los tribunales administrativos. La ley también incluyó a los poderes legislativo y judicial. Sin embargo, está más enfocada a controlar al gobierno federal, otorgando cierta flexibilidad a los otros poderes y a los órganos autónomos para aplicar sus propias ordenanzas, de acuerdo al servicio que prestan y cualidades específicas (Hill, Hernández y Dussauge, 2007:10).

Cabe mencionar, algunos de los datos relevantes sobre el acceso a la información en México, producto del acercamiento entre el Estado y la ciudadanía, derivado de la puesta en marcha de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), con corte al mes de julio de 2007, “la administración pública federal (APF) había captado 224,441 solicitudes de información, de las cuales 213,993 se efectuaron vía electrónica a través del Sistema informatizado de solicitudes de información (SISI) y 10, 448 se realizaron de manera manual. De igual manera, entre el 12 de junio de 2003, cuando inicio operaciones la LFTAIPG, y el 5 de julio de 2007, se elaboraron 197,967 respuestas, de las cuales 189,220 se hicieron vía electrónica y 8,747 manuales” (Hill, Hernández y Dussauge, 2007:12-13).

2.2.1. La transparencia estatal

Primeramente, cabe mencionar, cómo la transparencia y el acceso a la información se han posicionado en temas fundamentales de debates estatales en nuestro país. De igual manera señalar, “que estados cómo Jalisco fue el pionero en materia de transparencia, el cual publicó la primera ley de transparencia del país el 20 de diciembre de 2001, antes que surgiera el proyecto de ley del gobierno federal. Asimismo, en el año 2002 en que se publicó la ley federal de transparencia, también se publicaron las leyes de los estados de Sinaloa, Aguascalientes, Michoacán y Querétaro. A la fecha, todos los estados disponen de una ley de transparencia, no obstante que los estados de Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco fueron los últimos en publicar su legislación en dicha materia” (Hill, Hernández y Dussauge, 2007:15).

Durante 2002 y 2007 se aprobaron las 31 leyes estatales en materia de transparencia y acceso a la información, incluyendo la del Distrito Federal hoy Ciudad de México. Sin embargo, los congresos locales interpretaron con laxitud

las bases y principios esenciales del acceso a la información y en, algunos estados, las leyes de transparencia establecieron requisitos excesivos para solicitar información, como por ejemplo ser originario del Estado o presentar una identificación, lo cual contradecía la regla del acceso libre, sin necesidad de demostrar interés jurídico o de identificarse personalmente (Peschard, 2017:198-199).

Derivado de lo anterior y “la heterogeneidad de las 32 leyes estatales de transparencia, el IFAI, se apoyó en las organizaciones sociales que ya habían hecho suya la transparencia como un tópico medular de su interés y estudio; por lo que era prioritario uniformarlas, con la finalidad de que su aplicación tuviera un piso común del *derecho de acceso a la información en el país*” (Peschard, 2017:199).

Cuadro 1
Emisión de las diferentes Leyes estatales de transparencia

Entidad	Fecha de aprobación de la ley	Fecha de la reforma más reciente
Aguascalientes	30/07/02	11/05/06*
Baja California	28/07/05	-----
Baja California Sur	23/02/05	28/11/07
Campeche	30/06/05	-----
Chiapas	11/10/06	28/08/07
Chihuahua	10/10/05	-----
Coahuila	08/10/03	20/03/07
Colima	28/02/03	16/01/04
Distrito Federal hoy Ciudad de México.	18/03/03	25/02/08*
Durango	25/02/03	03/03/04
Estado de México	18/03/04	19/12/06
Guanajuato	18/07/03	04/05/06
Guerrero	29/09/05	-----
Hidalgo	18/12/06	-----
Jalisco	20/12/01 16/12/04**	13/06/07
Michoacán	02/08/02	-----
Morelos	11/08/03	12/04/07
Nayarit	27/05/04	18/12/07*
Nuevo León	20/12/02	07/02/07
Oaxaca	08/09/06	-----
Puebla	22/07/04	-----
Querétaro	08/08/02	28/02/07
Quintan Roo	13/05/04	-----
San Luis Potosí	13/03/03	11/10/07*
Sinaloa	23/04/02	-----
Sonora	22/02/05	14/08/07
Tabasco	28/12/06	26/12/07
Tamaulipas	24/11/04	29/06/07*

Tlaxcala	05/08/04 14/12/06*	10/05/07
Veracruz	21/05/04	31/01/07*
Yucatán	15/05/04	-----
Zacatecas	29/06/04	-----

Fuente: Elaboración propia con información de (Guerrero, 2018:71).

*Aprobación de una nueva ley.

A cada una de las leyes estatales se le imprimió un estilo propio en base a las circunstancias particulares de cada entidad y de su entorno, con muchas coincidencias entre la mayoría de las leyes, pero también con divergencia entre ellas. Sin embargo, al revisar con detalle el aspecto legal en materia de transparencia y acceso a la información de cada una de ellas, se encontró que existían varias divergencias. De acuerdo con un estudio realizado por Guerrero y Ramírez (2006); citados en Hill, Hernández y Dussauge (2007:15-16), “quienes elaboraron un Índice de Evaluación de las Leyes Estatales (IELE) a partir de cuatro indicadores, tales como: cobertura respecto a los sujetos obligados; cobertura respecto a rubros de información pública de oficio; facilidad de acceso a la información y promoción a la observancia de la ley. A partir de estos parámetros, los investigadores evaluaron la calidad de las leyes, encontrando que las entidades federativas con mejores leyes de transparencia y acceso a la información fueron las de los Estados de Jalisco, Querétaro, Morelos, Baja California Sur y Chihuahua. Asimismo, las legislaciones estatales que obtuvieron las menores puntuaciones fueron las de Nuevo León, San Luis Potosí, Michoacán, Aguascalientes y Durango”.

Al inicio de la entrada en vigor de las diferentes leyes estatales de acceso a la información, se observó que los ciudadanos en la práctica se topaban con circunstancias diferentes para poder ejercer un mismo derecho de acceso a la información. Las legislaciones estatales demandaban obligaciones y procedimientos muy divergentes con relación a la manera en que los particulares pueden acceder a la información generada por los gobiernos estatales y sus municipios, en virtud de que los diputados locales elaboraron leyes con diversos estándares de calidad, unos más laxos que otros y por consiguiente, algunas leyes resultaron menos exigentes que otras, en tal virtud; que “el ejercicio del derecho de acceso a la información estuvo supeditado por el marco normativo de cada

estado, con circunstancias no tan favorables para la transparencia y la rendición de cuentas” (Hill, Hernández y Dussauge, 2007:16).

Derivado de estas inconsistencias en la legislaciones estatales, se llevaron a cabo diversas actividades con la finalidad de homologar los contenidos de las diferentes leyes, tal como la “Declaración de Guadalajara” efectuada al término de 2005 por los ejecutivos estatales de Chihuahua, Zacatecas y Aguascalientes, con el propósito de impulsar una reestructuración constitucional en donde se establecieran los requisitos mínimos de transparencia y acceso a la información que deberían prevalecer en la república mexicana. Más tarde, en noviembre de 2006 se impulsó una reforma al Artículo 6° Constitucional por los mismos gobernadores citados, sumándose el de Veracruz y el jefe de gobierno del Distrito Federal hoy Ciudad de México, a fin establecer un piso parejo del derecho de acceso a la información en los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal (Hill, Hernández y Dussauge, 2007:17).

Finalmente “el Congreso de la Unión el día 24 de abril de 2007, aprobó la reforma al Artículo 6° Constitucional, de manera simultánea los congresos estatales también la aprobaron, convirtiéndose en una realidad jurídica nacional. En tal virtud, las legislaciones estatales y los reglamentos municipales en materia de transparencia y acceso a la información quedarían homologados de acuerdo a los estándares mínimos establecidos en un término de un año. Con el compromiso de que un lapso no más de dos años, *“deberían de implantarse los sistemas electrónicos de consulta en todos los gobiernos subnacionales”* (Hill, Hernández y Dussauge, 2007:17).

2.2.2.- La transparencia municipal

Primeramente, es importante mencionar, que los Estados deberán implementar los mecanismos necesarios, con el propósito de que los municipios con una población mayor a los sesenta mil habitantes puedan contar con sistemas electrónicos en materia de transparencia y de esa manera brindar información precisa y concreta al ciudadano a través de los diferentes sistemas de información vía internet.

Por otra parte, cabe destacar, el estudio de aplicabilidad sobre transparencia a nivel municipal, el realizado por Martínez y Heras (2011:3) en el

municipio de Metepec, Estado de México, basado en la atención de 280 solicitudes de información y las respuestas brindadas a la sociedad por la administración 2009-2012, encabezada por la alcalde Ana Lilia Herrera Anzaldo, quien a través de este valor emergente buscaba obtener una mayor legitimidad que la obtenida en las urnas y refrendar con su gestión de transparencia la confianza de los ciudadanos.

Por otra parte, también citan Martínez y Heras (2011:11), que en el Reglamento de Transparencia 2004, Metepec y los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla se consideran como los iniciadores de la transparencia en el Estado de México. Sin embargo, habría que citar que más por convicción propia, se vieron obligados a hacerlo, en virtud de que estos municipios eran gobernados por panistas y como una respuesta a la Ley de transparencia impulsada por el presidente de la república en ese entonces el Lic. Vicente Fox Quezada.

De igual manera, Martínez y Heras (2011:12), citan que el municipio de Metepec, Estado de México fue el primer municipio que implementó una política de transparencia de largo alcance más allá de las que la Ley Federal y Estatal le obligaban, con lo que se logró detectar fallas y omisiones en las actividades administrativas y como un instrumento de acercamiento a la ciudadanía, contribuyendo dicha política a generar una gestión más eficiente y eficaz, concluyendo que la transparencia, además de indispensable para iniciar un proceso de rendición de cuentas, es un mecanismo que contribuye al mejoramiento de las funciones de gobierno de un ayuntamiento.

Asimismo, un estudio realizado por el Instituto Mexicano para la competitividad (IMCO) en el año 2010, Metepec y el municipio de Puebla figuraron como los municipios más transparentes de México, tomando en cuenta 39 indicadores y 270 parámetros, *mediante evaluación del programa federal Agenda desde lo local*, destacando que Metepec fue el único municipio que se sometió a dicha evaluación en todo el Estado de México (Martínez y Heras, 2011:13).

2.3.- Marco jurídico de la transparencia en México

Primeramente para entender mejor el presente trabajo es necesario definir el concepto de **Marco Jurídico**, de tal manera, que es entendido como “el conjunto

de leyes, reglas, legislaciones y cualquier otro instrumento con rango y de carácter legal, que son utilizados de forma secuencial y coherente, los cuales una vez aplicados permiten sustentar todas las actuaciones y actividades en materia legal a los que debe sujetarse una dependencia o entidad en el ejercicio de sus funciones” (Anónimo, 2020).

De tal manera, que la transparencia tiene como Marco Jurídico la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su Artículo 6° Constitucional, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su organismo garante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales antes IFAI hoy INAI.

En México a raíz de la restructuración del Artículo 6° Constitucional se estableció en la legislación en materia del derecho de acceso a la información que debe sujetarse a los principios siguientes:

“1).-Toda la información es pública. Por excepción existe información que es considerada como reservada por razones de interés público; 2).- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales es considerada confidencial y es de acceso restringido; 3).- Cualquier persona puede acceder a la información sin necesidad de acreditar interés alguno, o justificar su utilización; 4).- El derecho de acceso a la información debe ser eficaz y eficiente, los procedimientos requeridos para su ejercicio deben ser sencillos, y el tiempo estipulado para la entrega de información no debe exceder de los 20 días hábiles; 5).- Debe establecerse un mecanismo de revisión de las respuestas que nieguen el acceso a la información, y éste será encargado a un órgano especializado, autónomo e imparcial; 6).- En caso de que exista un conflicto entre el principio de publicidad y la necesidad de guardar reserva de la información pública, éste se deberá resolver mediante la evaluación del daño que pudiera causar la difusión de la información, o bien, por la acreditación de causas de interés público; 7).- Las conductas de los servidores públicos que atenten contra el ejercicio del derecho a la información serán considerados como graves; 8).- Los sujetos obligados deben poner a disposición de la ciudadanía un mínimo de información sobre los aspectos más relevantes de su actuar administrativo; y por último 9).- Debe hacerse un esfuerzo por mantener las archivos administrativos actualizados y confiables” (Hill, Hernández y Dussauge, 2007:17-18).

2.3.1.- La reforma constitucional de 1977

Lo que actualmente se conoce en materia del derecho de acceso a la información pública, tuvo su origen en 1977 y en ese año se gestó una importante reforma política, la cual facilitó el registro de partidos políticos de izquierda que participaban escondidos, se abrieron los espacios oficiales en los medios de comunicación a varias organizaciones políticas, se instauró una fórmula incluyente de representación proporcional y el número de diputados federales se incrementó de “186 a 400”, asimismo, se adicionó en la “Constitución política el derecho a la información” (Guerrero, 2008: 57 y 58).

De igual manera, el Congreso realizó *reformas a dieciséis artículos constitucionales*, entre los que destaca, el Artículo 6° Constitucional, al cual se le adicionó la frase siguiente: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Esta reforma el Ejecutivo Federal la introdujo, con la finalidad de que las organizaciones políticas lograrán divulgar sus programas y planteamientos en radio y televisión en forma masiva. “Asimismo, con el paso del tiempo la reforma tomó una interpretación diferente que no había sido tomada en cuenta, ni por el Ejecutivo Federal que la propuso, ni por el Congreso que la aprobó: las posteriores interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el significado del texto añadido le dieron de manera paulatina a este derecho su sentido vigente como garantía individual, que implicaba, además, que el Estado informara verazmente a los ciudadanos. En sus argumentos, el máximo tribunal fusionó el derecho a la información con otros derechos como la libertad de expresión, de petición y de garantía de audiencia” (Guerrero, 2008: 58).

2.3.2.- La reforma constitucional de 2007

De acuerdo con (Peschard 2016:200), la propuesta de reforma constitucional se originó de una coalición de gobiernos estatales de los partidos políticos – Zacatecas (PRD), Aguascalientes (PRI) y Chihuahua (PAN)--, lo cual evidenció que contaba con el apoyo suficiente para que avanzara en el Congreso federal y fuera aprobada con éxito en la mayoría de los congresos estatales. De tal manera, que en un plazo de siete meses fue aprobada. Entrando en vigor la reforma al Artículo 6° Constitucional el 21 de julio de 2007, en la que se adicionaban a este

Artículo un segundo párrafo con siete fracciones para incorporar los principios fundamentales de la transparencia, con lo cual, el acceso a la información se convirtió en un derecho esencial de los ciudadanos y cuyo texto es el siguiente:

“Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal hoy Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I).- toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad; II).- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes; III).- Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos; IV).- Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión; V).- Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos; VI).- Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales y VII).- La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes” (Guerrero, 2008:67-68).

Las leyes secundarias establecían tanto el listado de las faltas administrativas que ameritaban sanción como a la autoridad responsable de aplicarlas. En dicho rubro, se propusieron dos alternativas, por un lado que fueran los propios órganos garantes los que identificaran la falta, sustanciaran el procedimiento e impusieran la sanción al servidor público infractor o que los órganos garantes identificaran la falta y solicitaran a las instancias responsables de vigilar y sancionar las conductas violatorias de los servidores públicos (Secretaría de la Función Pública en el ámbito federal) que llevaran a cabo el procedimiento disciplinario para imponer la sanción. Esta segunda fue la opción de la LFT, por lo que cuando el IFAI encontraba que un sujeto había faltado a la norma, lo denunciaba ante el órgano interno de control de la dependencia respectiva, para que fuera éste el que realizara la investigación para eventualmente sancionar al servidor público (Peschard 2016:201).

“La reforma constitucional de transparencia de 2007” significó un importante logro legislativo, en virtud de que se sentaron las bases de un piso parejo para todas las administraciones públicas de la república mexicana en materia de transparencia, en un afán por minimizar el margen de interpretación discrecional de los legisladores en las distintas entidades federativas, al aprobar las leyes secundarias respectivas. Estableciéndose un tiempo de un año para que los congresos locales y el federal modificaran sus respectivas leyes para estar en concordancia con lo estipulado en dicho artículo constitucional (Peschard 2016:201-202).

Una vez puesta en marcha la reforma constitucional de 2007 muchas de las de las leyes locales en transparencia se modificaron haciendo suyos los principios constitucionales de dicha reforma. Sin embargo, para 2012, aún permanecían importantes diferencias normativas. En tal virtud, y derivado del cambio de gobierno federal, muchos de los congresos locales modificaron sus leyes de transparencia, con la salvedad de los estados de Coahuila, Hidalgo y Tabasco, así también, si ya todos los órganos garantes de transparencia disponían de atribuciones para solucionar “controversias” y gozaban de autonomía constitucional, en dos estados –Campeche y Guanajuato— *“sus resoluciones no eran definitivas, ya que los sujetos obligados podían demandar ante el respectivo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, desconociendo el principio de definitividad establecido en la Constitución”* (Peschard, 2016:203-205).

2.3.3.- La reforma constitucional de 2014

“Esta Reforma en materia de transparencia renueva y fortalece los mecanismos de acceso a la información pública y la protección de datos personales que existen en nuestro país, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014 y se sustenta en tres ejes rectores: I).- El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública; II).- La consolidación de un sistema nacional de transparencia y III).- El establecimiento de nuevas facultades para el organismo garante a nivel federal” (Secretaría de la Función Pública, 2016).

Primeramente, cabe mencionar que “la reforma 2014, contempla la ampliación del catálogo de los sujetos obligados a transparentar su información y

los ciudadanos podrán conocer la información que manejan los partidos políticos, los sindicatos, los órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos, aunado a la de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es decir; los tres órdenes de gobierno, así como las personas físicas y morales que reciban y ejerzan recursos públicos o que realicen actos de autoridad” (Secretaría de la Función Pública, 2016).

Segundo, “la reforma fortalece al organismo garante a nivel federal, otorgándole autonomía constitucional y darles a sus resoluciones el carácter de definitivas e inatacables e incluye a los sujetos obligados, respetando el derecho de acceso a la justicia de los particulares que no estén de acuerdo con las resoluciones del organismo. Asimismo, la reforma establece las bases para la creación de organismos locales autónomos en los 31 Estados de la República y el Distrito Federal hoy Ciudad de México” (Secretaría de la Función Pública, 2016).

Tercero, “el INAI como organismo garante del derecho a la transparencia y el acceso a la información pública, podrá interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren lo mencionado, incluso controvertir tratados internacionales que impidan el acceso a la información pública o el derecho a la protección de datos personales. Asimismo, podrá revisar las determinaciones que realicen los organismos locales y atraer las controversias en el ámbito local que así lo amerite. Esta reforma reconoce la importancia del acceso a la información como un derecho fundamental para el ejercicio pleno de la ciudadanía democrática. Con ella, la transparencia acompañará y reforzará la transformación hacia un nuevo México más democrático e incluyente” (Secretaría de la Función Pública, 2016).

La reforma constitucional, implemento dos importantes cambios en el derecho de acceso a la información; “por una parte, se sentaron las bases y fundamentos para que este derecho fundamental fuera garantizado y ejercido, tanto en el ámbito federal, estatal y municipal y; por otro lado, se rigiera bajo el principio de máxima publicidad de la información pública” (Acuña, 2016:13).

2.4. ¿Qué se entiende por marco programático?

El Marco Programático es un instrumento de programación anual o multianual, mediante el cual el gobierno o las instituciones de éste, plasman o establecen los programas, proyectos y planes, en donde se asienta la clave del proyecto, programa o de la política pública, las metas, submetas, programación mensual, anual, costo unitario y costo total, así como los objetivos y los resultados a alcanzar.

En este apartado y de acuerdo a la experiencia adquirida a lo largo de más de 25 años en el servicio público, es importante proponer la incorporación de dos formatos de utilidad que sirvan para elaborar el programa anual de actividades (incluye la clave del programa, descripción del programa, unidad de medida, la calendarización mensual de enero a diciembre y meta total). Así como otro, para hacer el reporte mensual de las acciones realizadas y observar el avance realizado con respecto al programado y obtener el avance mensual (incluye el nombre de la meta específica o programa específico, unidad de medida, cumplimiento de meta, programado contra realizado, avance mensual % y causas por la cual no cumplió o rebaso la meta). Ver anexos 1 y 2, páginas 123 y 124.

2.5. ¿Qué es el marco organizacional?

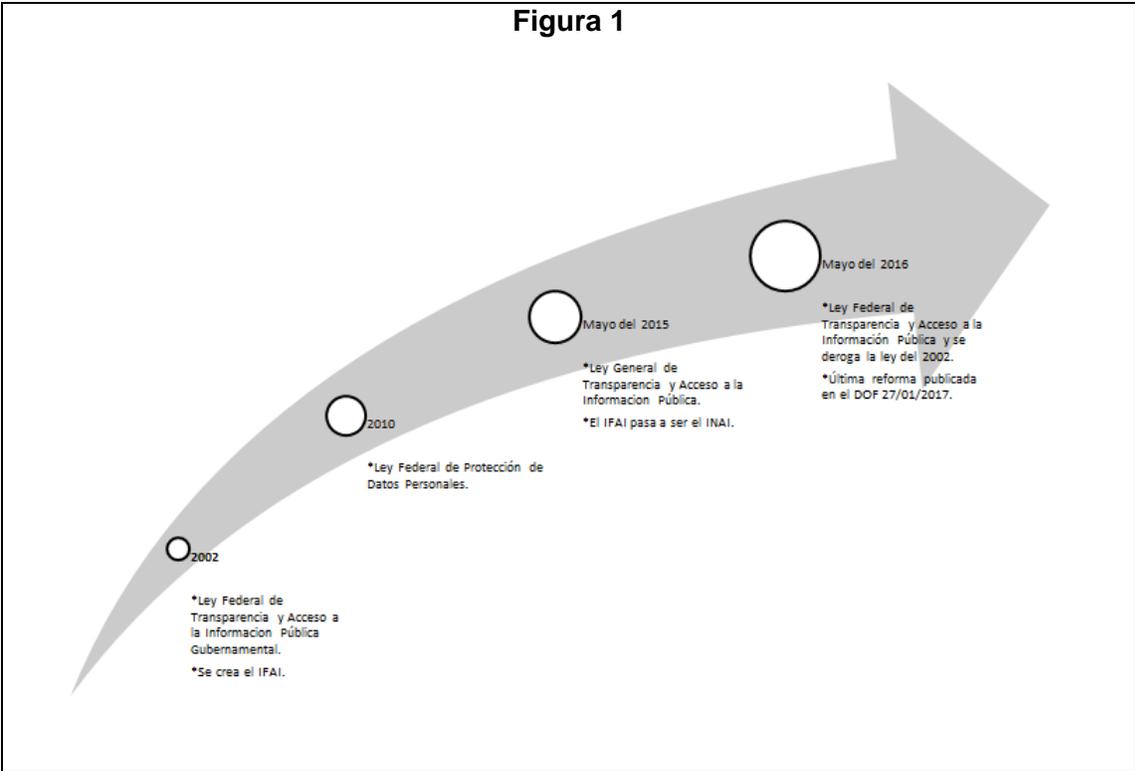
Por Marco Organizacional, se entiende “el conjunto de relaciones administrativas internas y externas de la institución, así como el tipo de estructura (organigrama) y recurso humano que la organización dispone o necesita para llevar a cabo un plan” (Díaz, 2014).

Analizando los Bandos de Gobierno del municipio de Texcoco (2016:16-44 y 2017:18-56), se puede observar que la descripción de funciones, únicamente se contemplan a nivel de Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, de la Contraloría Municipal, Dirección General de Seguridad Pública y Movilidad Urbana, Dirección General de Obras Públicas, Dirección General de Administración, Dirección de Servicios Públicos, Dirección de Planeación, Dirección de Agua Potable y Alcantarillado, Dirección de Desarrollo social y Educativo, Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, Dirección de Cultura,

Dirección de Desarrollo Económico y Regulación Comercial, Dirección de Protección Civil, Dirección de Fomento Deportivo, Consejería Jurídica, Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora, Oficina de Transparencia, El Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia y La Defensoría Municipal de Derechos Humanos. Sin embargo, de manera muy particular y de acuerdo a la experiencia, faltaría desarrollar las funciones de cada una de las áreas desde nivel subdirector, Jefe de Unidad Departamental y Jefe de Oficina, para saber qué es lo que hace cada área y evitar la duplicidad de funciones y de esta manera todos los servidores públicos municipales manejar un mismo lenguaje de trabajo.

Por otra parte, de acuerdo a las funciones y actividades que cada uno de los responsables realiza, elaborar los procedimientos específicos y sus diagramados correspondientes, de tal forma; que cada vez que haya cambio de funcionarios en la administración municipal sepan que hacer en cada caso concreto y no esté improvisando.

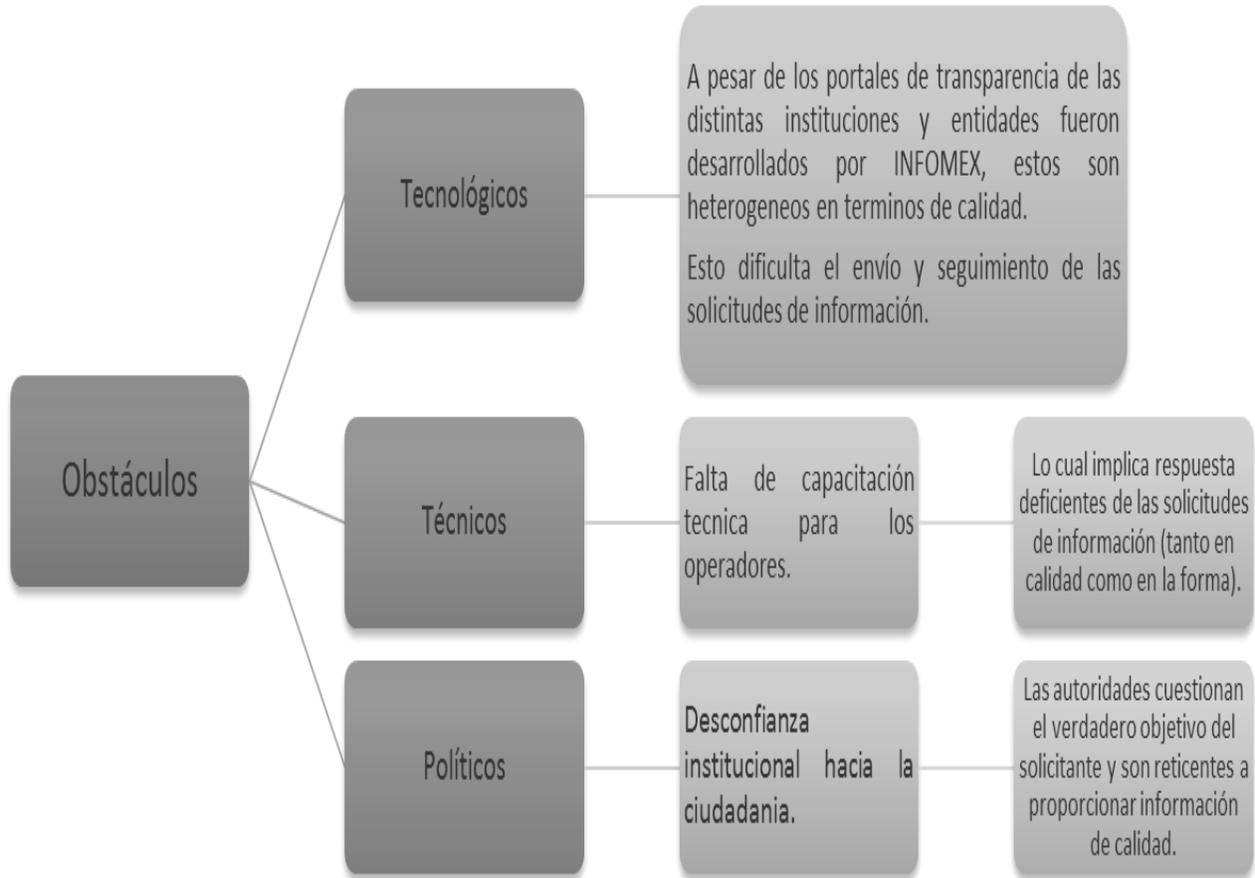
2.6.- Cronología de la Transparencia en México



Fuente: Elaboración propia con información de (López Ximena *et al.*, 2015:7

2.7.- Algunos obstáculos para la Transparencia en México

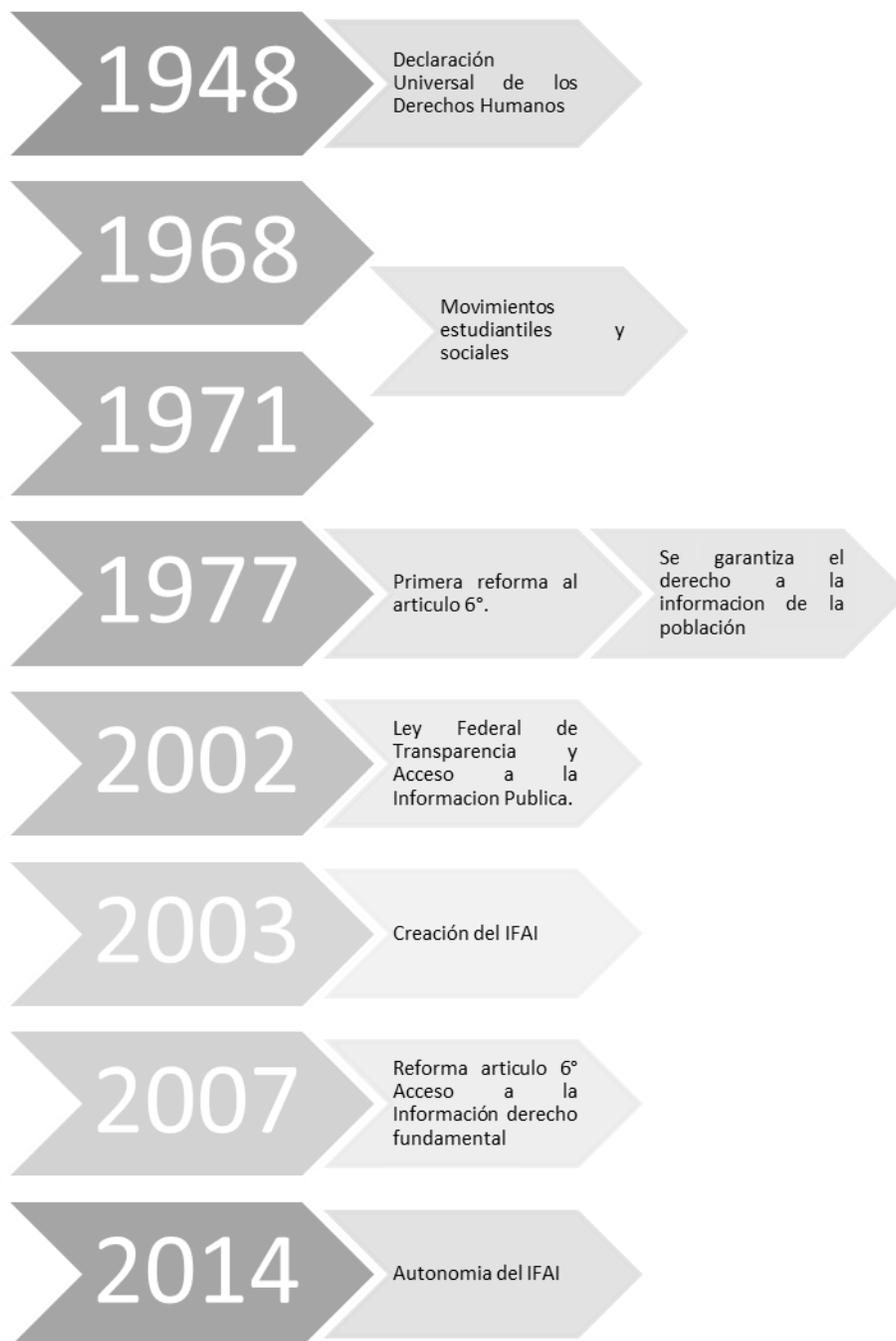
Figura 2



Fuente: Elaboración propia con información de (López Ximena *et al.*, 2015:8).

2.8.- Cronología del Derecho de Acceso a la Información en México

Figura 3



Fuente: Elaboración propia con información de (Martínez Becerril Rigoberto, 2013 y Cendejas Jáuregui Mariana n.d.).

2.9.- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental

Posteriormente de 1977 en muchas ocasiones se pretendió reglamentar el Artículo Sexto Constitucional y con ello darle vigencia al derecho a la información. Sin embargo, ninguna prosperó. No obstante, lo anterior, algunas organizaciones de la sociedad civil empujaron el 30 de noviembre de 2001 durante la administración del expresidente Vicente Fox Quezada se presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de la ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, la cual fue aprobada por unanimidad el 24 de abril de 2002, después de casi cinco meses de intensas negociaciones y el 30 de abril de 2002 fue aprobada también por el Senado por unanimidad, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del mismo año, a la que se le agregaron dos adjetivos: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Asimismo, esta ley incluyó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Después en 2007, se reformó el Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se estableció el derecho a la información pública como un derecho fundamental para los mexicanos (Guerrero, 2008:58 y 59).

“En México la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y su mecanismo garante, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), son resultado de una construcción ciudadana y de los nuevos equilibrios derivados de la alternancia político electoral que vivió el país a partir del año 2000” (Cruickshand y Lazos, n.d.).

Asimismo, “La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002 y es uno de los aciertos más significativos no sólo dentro de la propia administración pública federal, sino un vínculo de los ciudadanos con el gobierno. Hacia el interior de la organización de las instituciones, organizaciones y oficinas públicas de los tres poderes de la Unión, la aplicación puntual de esta ley las obliga a mantener un arreglo impecable, a una organización sistemática de la

memoria histórica concretada en los archivos vigentes que permita el fácil acceso a los mismos” (Moreno, 2003: 77; citado en Sánchez, 2009: 94).

De igual manera, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) tiene entre sus objetivos principales (artículo 4): “1.- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; 2.- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; 3.- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los servidores públicos; 4.- Mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos; 5.- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho” (Hill, Hernández y Dussauge, 2007:10).

De acuerdo con Guerrero (2008:60), “la Ley Federal de Transparencia contiene 64 artículos y sus pilares se cimientan en tres principios básicos: 1).- La información en posesión del Estado es pública. Por lo tanto, la reserva y confidencialidad de la información son actos excepcionales (Artículo 2); 2).- En la interpretación de la ley se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información (Artículo 6.); por último 3).- La entrega de información no estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno (Artículo 40)”.

Con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información se inició un nuevo proceso de institucionalización de la transparencia, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y la eliminación de la opacidad de los asuntos gubernamentales. Sin embargo, hacía falta otra parte para acelerar el proceso de institucionalización, la participación ciudadana de las organizaciones no gubernamentales y de actores de la sociedad civil para que utilicen estos instrumentos para transparentar los asuntos del gobierno.

2.10.- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI)

2.10.1.- Antecedentes

¿Qué es el IFAI hoy INAI? El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) “es el organismo público constitucional autónomo encargado de facilitar y garantizar el acceso de las personas a la información pública y la protección de los datos personales, promover la cultura de la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad” (Secretaría de la función Pública, 2020:1).

La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), empezó a operar oficialmente el 12 de junio de 2003, y con el cual se inicia un proceso de consolidación de una cultura en la transparencia y rendición de cuentas en nuestro país. El IFAI es el organismo responsable de garantizar la accesibilidad de la información gubernamental, por lo cual constituye una de las transformaciones más relevantes de los últimos años. El IFAI hoy INAI es el órgano garante de la transparencia y el cuidado de datos personales, es una institución que apenas supera los 15 años de vida y promulgó una nueva reforma constitucional que le brinda autonomía, este organismo es considerado uno de los productos más claros de la transición democrática del país (Sánchez, 2009: 29).

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), anteriormente denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y derivado de la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la información en mayo de 2015, cambio de nombre con el que actualmente se conoce. Su órgano de gobierno es el Pleno, que está conformado por 7 comisionados, de los cuales uno se desempeña como comisionado Presidente. Los comisionados son designados por la Cámara de Senadores y el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y sus integrantes pueden ser removidos de sus encargos tan solo por medio de un escrito” (Secretaría de la Función Pública, 2020 y Guerrero, 2008:63).

Por otro lado, Zavala (2019:11), cita que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI),

llamó a la ciudadanía a hacer uso de su derecho a saber, “el cual quedó establecido desde 2002 como el Día Internacional del Derecho a Saber, mismo que se conmemora el 28 de septiembre de cada año. Asimismo, el presidente comisionado, Francisco Acuña Llamas, dijo que esta fecha coincide con la entrada en vigor de la primera ley de transparencia, promulgada en 2003, que dio origen a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) hoy (INAI), organismo autónomo que vigila, protege y garantiza este derecho y concluye, que desde 2004 el INAI celebra el Día Internacional del Derecho a Saber con actos abiertos al público e invita a la población a ejercer el derecho de acceso a la información, citando que este, es una llave que permite a los ciudadanos acceder a otros derechos”.

Por otra parte, Maldonado (2018:19), en su nota periodística titulada “El futuro del INAI y la transparencia en la 4T”, planteaba que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se tambaleaba con el arribo de la administración pública federal del C. Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, no obstante que éste ha utilizado como una de sus banderas, tanto en su campaña, como en su administración la lucha frontal contra la corrupción, considerándola como el cáncer de todos los males, sin embargo, para hacer frente a este flagelo se requieren de instituciones de procuración y administración de justicia sólidas, organismos de transparencia eficientes con verdadera autonomía, que permitan dar certidumbre y confianza a cada una de las acciones de gobierno, no obstante este gobierno ha manifestado que “es una burocracia fifí que cuesta mil millones de pesos al año”; “es una burocracia dorada que no ha hecho nada en estos cuatro años, más que cobrar un ostentoso sueldo de 250 mil pesos mensuales” manifestó. Por lo que, reconocidos académicos e intelectuales se proclamaron públicamente haciendo notar la significación de este ente autónomo.

Lo anterior demuestra, que el C. presidente de la República no es un hombre de Instituciones. Sin embargo, la sociedad debe seguir pugnando por conservar y consolidar este organismo, que es un baluarte de todos los ciudadanos, de tal manera; que, si queremos fortalecer nuestro sistema

democrático, tenemos que tener instituciones de este calibre, que den rumbo y confianza a las acciones que realiza la administración en sus diferentes niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

2.10.2 Filosofía del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI o INAI).

En el funcionamiento del INAI, es necesario tener presente su misión, visión, objetivos y su filosofía. **Misión:** “Garantizar en el Estado mexicano los derechos de las personas a la información pública y a la protección de sus datos personales, así como promover una cultura de transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales para el fortalecimiento de una sociedad incluyente y participativa”. **Visión:** “Ser una Institución Nacional eficaz y eficiente en la consolidación de una cultura de transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales, reconocida por garantizar el cumplimiento y promover el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales como base para la participación democrática y un gobierno abierto” (INAI, 2015).

El INAI se plantea cuatro objetivos que se resumen a continuación: “1.- Garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales; 2.- Promover el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, así como la transparencia y apertura de las instituciones públicas; 3.- Coordinar el Sistema Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales para que los órganos garantes establezcan, apliquen y evalúen acciones de acceso a la información pública, protección y debido tratamiento de datos personales y 4.- Impulsar el desempeño organizacional de servicio público orientado a resultados con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género”. Lo anterior, con el propósito que los ciudadanos tengan acceso a la información pública, la cual debe ser clara, precisa y suficiente, para instrumentar normas jurídicas eficientes (INAI, 2015).

2.11.- Instancias de fiscalización

Las instancias fiscalizadoras son órganos o instituciones públicas encargadas de fiscalizar los ingresos, egresos y en general todo recurso hacendario de que disponen los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que realice colectas públicas. En México contamos con la Secretaría de la Función Pública, los órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación, las instancias fiscalizadoras adscritas a los congresos locales y la población a través de los organismos de representación ciudadana. Sin embargo, en este trabajo abordaremos solo dos: La Secretaría de la Función Pública y La Auditoría Superior de la Federación.

2.11.1.- La Secretaría de la Función Pública (SFP)

La Secretaría de la Función Pública (SFP) es el resultado de diversas “reformas”. En 1982 se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya función primordial era que un organismo del Estado “controlará y evaluará globalmente la gestión pública federal”. En 1994, cambio su nombre por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que, aunado a la función antes descrita, se planteaba como objetivo “la modernización y el control de algunas funciones administrativas fundamentales”. Desde entonces la secretaría tiene la responsabilidad de “fortalecer la normatividad para el uso transparente de los recursos públicos, controlar y vigilar las conductas indebidas e imponer sanciones cuando el caso lo amerite” (SFP, 2012).

Posteriormente en 2003, la secretaría cambió su nombre por el de Secretaría de la Función Pública, atribuyéndosele una nueva función: “dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada”. Hoy, esta institución conserva todas sus funciones y su filosofía es “consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente”. Estas modificaciones le dan atribuciones para garantizar la eficiencia y la rendición de cuentas de las entidades públicas de manera que sus actividades se cumplieren adecuadamente en beneficio de la

ciudadanía: que los órganos de Estado logren los objetivos por lo que fueron creados y garanticen un verdadero estado de derecho (SFP, 2012).

La SFP más que un ente responsable de combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las facultades administrativas de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, debe ser una figura fundamental para el “ejercicio democrático de las instituciones”. De tal forma, que la transparencia más que una responsabilidad normativa, debe ser un “valor institucional, un principio deontológico” que regula el desempeño de los servidores públicos dentro de las instituciones, de tal manera; que les permite ser un referente del cumplimiento íntegro y eficiente de lo estipulado en la Constitución Política y en sus leyes (SFP, 2012).

“La nueva Secretaría de la Función Pública en el Gobierno del Presidente de la República, Licenciado Andrés Manuel López Obrador está comprometida y obligada a ser uno de los instrumentos primordiales para erradicar la corrupción y la impunidad, y recuperar en favor de la sociedad, los recursos que de origen le corresponden, ejerciendo realmente todas y cada una de las atribuciones que posee, aplicando sin distinción la legalidad y respetando las normas” (Secretaría de la Función Pública, n.d).

La Misión y la Visión en este relanzamiento de la Secretaría de la Función Pública hacia el 2024. Primeramente, la Misión básica de la dependencia es: “Instaurar una nueva ética de trabajo en el servicio público, un nuevo equilibrio organizacional que auspicie la honestidad, la eficacia, y la transparencia de la función pública en estricto apego a la legalidad y la normatividad imperante. Todo ello, reconociendo las fortalezas institucionales y normativas con las cuales cuenta. La Visión es: La corrupción se castiga, la ineficacia se elimina y el combate a la malversación de fondos se ciudadaniza, la denuncia se protege, la transparencia se garantiza, se generan ahorros para el erario que se traducen en bienestar de la población y se logra el restablecimiento de la confianza en el servicio público como ingrediente primordial hacía el Estado Democrático de Derecho” (Secretaria de la Función Pública, n.d).

“Los principales ejes rectores del relanzamiento de la SFP son: Ciudadanización del combate a la corrupción y la impunidad; Nuevas tecnologías para la prevención y el combate a la corrupción; Protección a alertadores internos; Relanzamiento del servicio profesional de carrera; y Austeridad republicana y fiscalización y evaluación de la gestión pública” (Secretaría de la Función Pública, n.d).

2.11.2.- La Auditoría Superior de la Federación (ASF)

Primeramente empecemos por definir qué es la Auditoría Superior de la Federación “es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. El resultado final de la labor de la ASF son los informes individuales de Auditoría y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública” (Auditoría Superior de la Federación, n.d).

Los antecedentes históricos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en México se remontan cinco siglos atrás, la instauración de instituciones de fiscalización de los recursos públicos data del siglo XVI. Sin embargo, la filosofía de la fiscalización y la rendición de cuentas a lo largo de nuestra historia no es lo que contemporáneamente conocemos. La concepción primitiva de los aztecas consistía en recolectar y repartir el “tributo”, procurando el bien común de toda la población, mediante un “control” riguroso por parte del Tlatoani “jefe supremo que reunía los poderes de carácter político, religioso, legislativo, jurídico, militar y fiscal”, quien de manera directa realizaba las actividades de control del tributo y su repartición (Acosta, 2008:4).

Derivado de lo anterior, se puede mencionar, que la cultura de los aztecas fue una civilización adelantada a su época, en virtud que buscaba el bien común y armonía de toda la población, mediante la distribución y control equitativo del

tributo por parte del Tlatoani y de esta forma mantenía la gobernabilidad de la sociedad.

Antes del arribo de los españoles, los aztecas ya disponían de herramientas y experiencia económica para el conteo de los productos procedentes del pago de tributos; situación que capitalizaron los españoles para mejorar los sistemas de rendición de cuentas mediante la inserción de métodos europeos; “surgiendo instituciones como la real hacienda, la encomienda, los repartos, el consejo real y supremo de indias, así como los oficiales reales enviados por la monarquía para llevar un registro de las rentas obtenidas” (Acosta, 2008:5).

En 1524 la Monarquía Española instaura *en la Nueva España el Tribunal Mayor de Cuentas*, con el propósito de controlar los ingresos y gastos del explorador *Hernán Cortés*, así como manejar las cuentas, con técnicas similares a las empleadas por la *Contaduría Mayor de Cuentas de España*. Sin embargo, tuvieron que pasar 300 años, para innovar un cambio de funciones del *Tribunal de Cuentas*, para transformarse en *Contaduría Mayor de Hacienda*. Asimismo, en la Constitución de 1824 se instauró como una obligación que el ejecutivo federal rindiera cuentas de los recursos económicos asignados, otorgando al poder legislativo la facultad de la fiscalización suprema de los recursos públicos, creando la *Contaduría Mayor de Hacienda*, la cual se constituyó en el instrumento especialista *de fiscalización de la Cámara de Diputados* (Acosta, 2008:5).

“Durante más de 150 años (1824-1974), la Contaduría Mayor de Hacienda funcionó sin cambios trascendentales. El trabajo profesional del órgano técnico de fiscalización superior durante este periodo, se concentró en la revisión de la glosa, que comprendía la revisión aritmética y contable de la documentación comprobatoria de las operaciones gubernamentales. En 1978 se expide la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, ordenamiento que la definió como el órgano de control y fiscalización dependiente de la cámara de diputados encargada de revisar las cuentas públicas del gobierno federal y del gobierno del D.F., hoy Ciudad de México, así como de vigilar el manejo de los fondos públicos” (Acosta, 2012:5-6).

De acuerdo con Acosta (2008:6), menciona que las reformas constitucionales implementadas en los años 1999 y 2000 respectivamente, dieron origen a las modificaciones de los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y como consecuencia la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a través de la cual se crea la Auditoría Superior de la Federación, cuya principal facultad es *fiscalizar la cuenta de la hacienda pública federal* y enterar de su revisión a la Cámara de Diputados, con el propósito de establecer:

“Si la ejecución de los programas de gobierno se ajusta a los términos y montos aprobados; Si las cantidades correspondientes a los ingresos y egresos corresponden a los conceptos y partidas respectivas; Si en el cumplimiento de los programas de gobierno se aplicaron los indicadores aprobados en el presupuesto; Si los recursos provenientes del financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron conforme a lo establecido por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos; Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y disposiciones normativas en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales; Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales; y aplicar las responsabilidades a que hubiere lugar y la imposición de sanciones resarcitorias” (Acosta, 2012: 6-7).

De acuerdo con John Ackerman citado en Acosta (2008:7) sobre la creación y función de la Auditoría Superior de la Federación, menciona que:

“La Auditoría Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda) es el principal organismo de control externo a nivel federal [...] en contraste con los organismos de control interno, como la Secretaría de la Función Pública, la independencia de estos organismos de su objeto de fiscalización les permite asumir una postura más fuerte para combatir la corrupción. Históricamente no había funcionado así en México, ya que la mayor parte del siglo XX un solo poder político controlaba tanto al poder ejecutivo como al legislativo [...] la Contaduría Mayor de Hacienda ganó la reputación de ser más un encubridor de prácticas irregulares que una institución seria y comprometida con la lucha contra la corrupción. Esto ha cambiado en los años recientes. La Auditoría Superior de la Federación es ahora un actor clave en la lucha por la rendición de cuentas, la transparencia y el Estado de derecho en el país”.

En el México contemporáneo la Auditoría Superior de la Federación ha retomado un papel preponderante, a tal grado de convertirse en un instrumento fundamental en la lucha por la fiscalización de los recursos públicos y la transparencia que es el caso que nos ocupa en este trabajo de investigación. De tal forma, que el campo de acción de la ASF contempla los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios cuando hayan utilizado recursos federales y a los particulares que recibieron recursos públicos de índole federal. Su ámbito de fiscalización se ha incrementado, de tal forma, *que el 4 abril de 2005, se modificó el artículo 2, fracción IV, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con la encomienda de fiscalizar a los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el fideicomiso público o privado que administre o haya recibido recursos públicos federales* (Acosta, 2008:8).

2.11.2.1. Filosofía de la auditoría Superior de la Federación

Sus objetivos radican principalmente en: “I).- Revisar la cuenta pública federal con objetividad, imparcialidad y oportunidad para merecer la confianza y la credibilidad de la Cámara de diputados y de la sociedad; II).- Fomentar gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de resultados y a la satisfacción de las necesidades de la población. III).- Apoyar al congreso de la unión y al gobierno federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas y IV).- Maximizar el valor de sus servicios a la sociedad y convertirla en una institución modelo” (Acosta, 2008:9).

“Su misión: Es fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. **Su visión:** Es posicionarse como una institución objetiva e imparcial, técnicamente sólida y sujeta a un proceso de mejora continua, cuyos productos puedan constituirse en un elemento central para el Poder Legislativo en la definición de las asignaciones

presupuestarias de los programas, proyectos y políticas públicas. Contribuyendo a generar confianza en la ciudadanía sobre el manejo de los recursos y fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas” (Auditoría Superior de la Federación, n.d:1- 2).

La Auditoría Superior de la Federación ha instaurado los siguientes **compromisos** con el propósito de institucionalizar el respeto a los valores y subordinar la conducta de los servidores públicos a los principios fundamentales de la moral pública: “1) Ejercer su autonomía técnica y de gestión con responsabilidad, profesionalismo, visión de estado y capacidad auditora; 2) Impulsar la rendición de cuentas para lograr la mayor transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos federales, sin incurrir en actitudes prepotentes u hostiles hacia los auditados; y 3) Ser ejemplo en la administración pública federal de la utilización honrada, racional y clara de los recursos que le sean asignados” (Acosta, 2008:10).

2.11.2.2. Líneas estratégicas de la Auditoría Superior de la Federación

“1).- Promover la eficiencia y eficacia de la acción pública; 2).- Fomentar el desarrollo del Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal; 3).- Contribuir al establecimiento del sistema de evaluación del desempeño; 4).-Impulsar la fiscalización de alto impacto; 5).-Fortalecer los mecanismos de fiscalización en la gestión pública; 6).-Inducir la preservación del patrimonio de la nación; 7).- Identificar las oportunidades de mejora; 8).- Arraigar la cultura de la rendición de cuentas y 9).- Reforzar en los programas educativos, el estudio de los valores éticos y morales” (Acosta,2008:9).

Los resultados de la ASF del siglo XXI, la han transformado en una organismo vertical, la cual a través de componentes como la credibilidad, la probidad y la verticalidad, la sitúan como un organismo serio y dedicado con el combate a la corrupción, cuyos resultados son los siguientes: Ha mejorado sus procedimientos, ha emprendido la certificación internacional de sus procesos, ha implementado un marco normativo e innovador en la práctica de auditorías, ha cumplido con la cobertura de sus revisiones, ha incrementado sus niveles de coordinación entre los poderes públicos con las entidades de fiscalización y control

de todos los niveles de gobierno y ha mejorado la calidad de sus informes (Acosta, 2008:29).

Así también, la ASF practica diferentes tipos de auditoria entre las que destacan: las de desempeño, de regularidad y dentro de estas se sitúan las (financieras y de cumplimiento inversiones físicas, sistemas, recursos federales a entidades federativas y recursos federales a municipios y delegaciones), especiales, seguimiento y situación exponencial (Acosta, 2008:7).

No obstante, todas las reformas instauradas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley en materia de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, así como a los organismos creados en materia de fiscalización producto de las reformas “el México del siglo XXI continúa enfrentando el fenómeno de la corrupción que se multiplica como caldo de cultivo en la opacidad, por eso es necesario evaluar este fenómeno para poder contrarrestarla.

El fenómeno mundial de la corrupción, de acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, se estima en 50 mil millones de dólares la factura por actos de corrupción e ineficacia en obras en los gobiernos de América Latina, también se calcula que se erogan sobrepagos en casi 20% de las adquisiciones y contratos, tomando en cuenta que los gobiernos de América Latina tradicionalmente gastan entre 10 y 15% del producto interno bruto en bienes y servicios, lo que se traduce en excesivos gastos anuales en toda la región por un monto aproximado de 150 mil millones de dólares” (Acosta, 2012:16-17).

2.12.- La cultura de la transparencia en México

Primeramente hay que definir el término qué es **Cultura**, el cual ha variado a lo largo de la historia de la humanidad, su significado etimológico proviene del latín *cultus* que significa “cultivo” o “cultivado” y se refiere “al conjunto de bienes materiales y espirituales, así como a los valores, normas, hábitos, creencias, racionalizaciones, símbolos, signos etc., que practican los individuos de una organización y que son transmitidos de generación en generación, a fin de orientar las prácticas individuales y colectivas”. **Cultura Administrativa**, se refiere a todas las formas de organización de la sociedad, valores, creencias normas,

racionalizaciones que los servidores públicos de la administración pública han adoptado para resolver adecuadamente las diferentes situaciones o problemáticas que la sociedad contemporánea plantea o exige al gobierno para brindar más y mejores resultados (Imaginario, 2019).

“La cultura de la transparencia comprende un amplio espacio de la cultura en general, que consiste en el conocimiento profundo por parte del gobernante, la claridad, de lo diáfano, de lo honesto, del buen obrar, del buen hacer, de la entrega de resultados, de la rectitud en la intención, para lograr una buena opinión y fama en favor de la administración pública. Todo lo cual se verá reflejado por parte del gobernado en una amplia y variada participación ciudadana, con respecto a las reglas establecidas, en confianza en las instituciones, escenario que irá gradualmente acrecentando el perfeccionamiento de la propia cultura de la transparencia” (Cortés, 2016:14).

Por el contrario, “la incultura de la transparencia, provoca actitudes negativas que provienen del conocimiento opaco, obscuro en el actuar del servidor público o bien simular o fingir algo que no es o bien no decir aquello que es. En concreto, el servidor público simulador, hace de su actuar una farsa, una mentira, una comedia. Su personalidad psíquica envuelve muchos vicios como la vanidad, la egolatría, la mentira, el engaño, el fraude, la falsead, la mediocridad y la corrupción” (Cortés, 2016:14).

En el caso mexicano, no obstante de haberse generado tantas leyes y reformas en materia de transparencia y acceso a la información, el servidor público no tiene una cultura de transparencia arraigada y menos en los gobiernos locales, en donde muchas de las acciones se hacen solo por cumplir un formato, se muestran apáticos e indiferentes a transparentar la información, no sabiendo que el transparentar y hacer pública la información los posiciona en su actuar gubernamental, le da credibilidad y certidumbre a su quehacer político como servidor público y por otro lado, permite que el ciudadano se forme juicios de valor con información privilegiada y le permite emitir sugerencias y recomendaciones sobre programas y acciones que fortalecen la acción gubernamental.

2.13.- Conclusiones capitulares

- La transparencia nace como producto de un periodo oscuro y de ignorancia, reclamo de los ciudadanos a los gobernantes por conocer el trabajo que

realizan en las instituciones gubernamentales, no solo de México, sino del mundo entero, como ejercen los recursos públicos, cuales son los resultados de los programas implementados y cuál es la población beneficiada, no obstante; la autoridad siempre mostro oídos sordos a estos reclamos

- En los últimos años se ha escrito y hablado mucho sobre el tema de transparencia, sin embargo, no es un tema agotado. Gran parte de nuestra sociedad en México muestra poco interés por los temas públicos y no hace uso de su derecho al acceso a la información, no obstante que se han abierto muchos canales para proporcionar más y mejor información, lo real es; que la ciudadanía raras veces acude a los entes gubernamentales o a los distintos medios que ofrece el gobierno para informarse sobre la actuación gubernamental, aunado a que la sociedad ha perdido la confianza en las instituciones y en la autoridad.
- La transparencia es un valor emergente de moda en las sociedades contemporáneas democráticas, junto con otros tópicos, tales como: la ecosensibilidad, el consumo consciente, la participación ciudadana y la emprendeduría, el cual derivado de las crisis económicas ha tomado mayor fuerza actualmente (Torralba, 2015:9).
- La transparencia implica aspectos muy complejos, que no basta con reglamentarla y hacerla obligatoria, o de aplicar sanciones severas a quienes infrinjan la ley, sino que es fundamental realizar un cambio de paradigma en la cultura organizacional de todos los servidores públicos, para que desempeñen su quehacer gubernamental encaminado a objetivos comunes y se mentalicen que su trabajo debe estar sometido constantemente al escrutinio público y a la rendición de cuentas.
- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI hoy INAI), “solo garantiza el suministro de información, pero no la calidad de ésta, aunado a que la sociedad no tiene participación en el Consejo y que no están definidas con

precisión las sanciones para obligar a los servidores públicos que no cumplen con el ordenamiento” (García, 2011:4).

- La transparencia es algo más que una Ley, es una actitud personal, es un valor intrínseco del ser humano, es voluntad de cada servidor público, pero sobre todo la que incide es la voluntad de la autoridad de rango jerárquico mayor, que es el servidor público que dicta las políticas, que hacer y qué no hacer dentro de la administración pública, aquí nada tiene que ver el subordinado, este se sujeta o disciplina a las instrucciones de su jefe inmediato y no como lo señala Vergara, (2008:21); citado en García (2011:8), quien señala, *que existen razones e incentivos para que los subordinados traicionen a su jefe y actúen a su conveniencia personal*, ahora más con lo del servicio profesional de carrera el subordinado tiene mucho que perder, ya que si este es sorprendido haciendo cosas indebidas por iniciativa propia, lo primero que se le aplica es: la pérdida de confianza, cese de sus funciones, fincamiento de responsabilidades y baja definitiva de la institución, los subordinados son el motor de las instituciones.
- La transparencia y la rendición de cuentas, son instrumentos de gestión pública complejos, que implican: *altos costos económicos, políticos y administrativos, generar un cambio en la cultura organizacional* de los servidores públicos, *desigualdad en la información*, entes públicos *burocratizados*, *falta de liderazgo* y aún más que estas herramientas terminen por no brindar los resultados deseados a los ciudadanos sobre las acciones de gobierno y se conviertan en un mero acto de simulación en la acción gubernamental (Crespo, 2001; citado en García, 2011:4-5).
- Asimismo, Vergara (2008), citado en García (2011:9), menciona “que, para lograr implementar una mejor transparencia en las Administraciones Públicas, es necesario realizar dos cambios: el racional o técnico y el cambio cultural. El primero se refiere a cambios en las normas y procedimientos de una organización, tal como se plasman en los reglamentos internos y manuales de operación, si es que se tienen, en caso contrario hay que elaborarlos y el segundo se refiere al cambio en los

valores que orientan el comportamiento de los servidores públicos en la organización, sin embargo, señala que este proceso es lento y gradual, que requiere paciencia y continuidad”.

- La transparencia no es un tópico sencillo de aplicar al interior de la administración pública, no basta con que exista una Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el INAI y los programas para fomentarla, lo fundamental es que se cumpla y no existan vacíos en dicha Ley y la actitud de los servidores públicos para apropiarse de la ley y acogerla como instrumento en su trabajo administrativo.

CAPÍTULO III.- EL MUNICIPIO DE TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, COMO ESTUDIO DE CASO.

“Si los gobernantes no involucran a la sociedad en la gestión de las instituciones, esta se distanciará aún más de lo que está, en un camino que no tiene retorno. Si, por el contrario, convocan a la cogestión, a la democracia interactiva, revertirán el proceso que deteriora la confianza de los ciudadanos hacia los gobernantes”.

Andrés Hofmann

En este capítulo el lector encontrará información sobre la descripción del Municipio de Texcoco, Estado de México, así como algunos datos relevantes sobre los ejercicios 2016 al 2018, las técnicas y métodos empleados para la obtención de la información, así como para el tratamiento de la hipótesis, así como su aplicación e interpretación de resultados.

3.1.-Descripción del municipio de Texcoco.

Texcoco es uno de los 125 municipios que constituyen el Estado de México. Su nombre es de origen náhuatl y significa “lugar de riscos o peñascos”. *Tiene una superficie territorial de 432.6 km cuadrados y representa el 1.88% de la superficie del Estado. Se encuentra situado geográficamente en la parte este del Estado de México y colinda al norte con los municipios de Tepetlaoxtoc, Papalotla, Chiautla, Chiconcuac; al sur con Chimalhuacán, Chicoloapan e Ixtapaluca; al oeste con Atenco y al este con los estados de Tlaxcala y Puebla. De la superficie del*

territorio municipal, el 17.99% es zona urbana e incluye el suelo de uso habitacional, reserva para crecimiento urbano, suelo para uso industrial, área comercial y de servicios, áreas verdes, baldíos, etc. El 26.0% es de uso agrícola; el 33.13% es vegetación tipo boscosa; el 13.9% son pastizales; el 5.47% son terrenos desprovistos de vegetación y el 0.33% son matorrales. Sus coordenadas geográficas son: longitud mínima 98°39'28" y máxima de 99°01'45"; latitud mínima 19°23'40" y máxima 19°33'41" y la altitud oscila entre 2,200 y 4,200 metros sobre el nivel del mar. Su clima se considera templado semi-seco, con una temperatura media anual de 15.9 °C y una precipitación media anual de 686 mm (Martínez, 2016, 2017:3 y Plan Nacional de Desarrollo Municipal 2016-2018:19 y 21).

En el municipio de Texcoco existe una población total de 240,749 habitantes, de los cuales el 113,917 son hombres y 126,832 son mujeres y tiene una densidad poblacional de 570 personas por kilómetro cuadrado, de acuerdo al censo 2015 del Instituto Nacional de Geografía e Informática. Asimismo, tiene una ocupación del 58.07% o sea 139,797 personas ocupadas. En cuanto a la infraestructura comercial Texcoco cuenta con 2885 establecimientos comerciales, infraestructura carretera dispone de 94.40 kilómetros. La industria texcocana es mediana y pequeña, carece de industria pesada o de transformación, por lo que buena parte de la fuerza de trabajo se desplaza al Distrito Federal hoy Ciudad de México, Ecatepec, Tlalnepantla y Naucalpan (Plan Nacional de Desarrollo Municipal 2016-2018:18, 27 y 30).

En cuanto a su división territorial el municipio está compuesto por una cabecera municipal que es la ciudad de Texcoco de Mora, 19 barrios, colonias y fraccionamientos, además de 60 comunidades situadas en 5 zonas: Cabecera Municipal, Zona Conurbada, Zona de la Ribera Lacustre, Zona de la Montaña, Zona Norte y Zona Sur. En donde la cobertura de servicios públicos es: agua entubada 94.38%; drenaje 88.62% y energía eléctrica 99.27%. (Plan Nacional de Desarrollo Municipal 2016-2018: 20-21).

Asimismo, también es importante recalcar, que en este municipio se asientan varias instituciones de enseñanza e investigación con prestigio nacional e internacional, tales como: El Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo

(CIMMYT); Universidad Autónoma Chapingo; Colegio de Posgraduados; Universidad Autónoma del Estado de México (Centro Universitario UAEM Texcoco); Universidad México; Universidad del Valle de México, Escuela Nacional de Formación de Peritos Forenses y el Centro Cultural Mexiquense Bicentenario. Asimismo, es importante mencionar, que en el rubro educación el municipio cuenta con 393 planteles que imparten clases en la modalidad escolarizada y se distribuyen de la siguiente manera: Nivel preescolar 129 planteles; primaria 111planteles, secundaria 64 planteles; media superior 47 planteles y superior 41 planteles. Dentro del sistema no escolarizado cuenta con 48 planteles. No obstante, todo lo anterior, el municipio presenta un analfabetismo del 3.18% del total de la población mayor de 15 (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018:40, 50).

A continuación, se muestra los nombres de los presidentes municipales que han ocupado este honorable cargo desde 1991 al 2021 y se observa la tendencia de los partidos políticos que han gobernado este importante municipio.

Cuadro 2
Texcoco: Cronología de los presidentes municipales de 1991 a 2021

NOMBRE DEL PRESIDENTE MUNICIPAL	PERÍODO DE GOBIERNO	PARTIDO POLÍTICO
Isidro Burges Cuesta	1991 – 1993	PRI
Héctor Terrazas González	1994 – 1996	PRI-PRD
Jorge de la Vega Membrillo	1997 – 1999	PRD
Horacio Duarte Olivares	2000 – 2002	PRD
Higinio Martínez Miranda	2003 – 2005	PRD
Constanzo de la Vega Membrillo	2006 – 2008	PRD
Amado Acosta García	2009 – 2010	PRI
Arturo Martínez Alfaro	2011 – 2012	PRI
Delfina Gómez Álvarez	2013 - 2015	MC
Higinio Martínez Miranda	2016 – 2018	MORENA

Sandra Luz Falcón Venegas	2019 – 2021	MORENA
---------------------------	-------------	--------

Fuente: Tabla de elaboración propia con información de Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México

Sin embargo, no obstante que han gobernado diferentes personajes, siempre ha estado atrás de todo este andamiaje una persona que ha controlado el poder político y económico en el municipio de Texcoco llamado Higinio Martínez Miranda, desde 2003 a la fecha, con excepción de los periodos 2009 al 2012 que gobernó el PRI, esta caracterización nos ayuda a definir dos ámbitos específicos: por un lado observamos una población diversa, dinámica, preparada, pero poco participativa en los asuntos públicos y gobiernos opacos que han mantenido un mismo esquema de atención al ciudadano, es decir; gobiernos que hacen lo que ellos quieren, no lo que la sociedad demanda.

3.2.- Obtención y análisis de la información, periodo 2016-2018

La Hacienda Pública Municipal se compone del conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la ejecución de sus programas, planes y proyectos de gobierno. El presupuesto de ingresos 2016, 2017 y 2018, está integrado de la siguiente manera, de acuerdo al primer, segundo y tercer informe de gobierno (Martínez 2016:3; 2017:2 y Gordo, 2018:2).

Cuadro 3
Presupuesto de ingresos autorizado para los ejercicios 2016 - 2018

CONCEPTO	2016	2017	2018
Impuestos	127'519,814.63	144'459,661.00	167'128,610.15
Derechos	66'083,748.32	82'050,224.00	95'562,930.19
Aportaciones de Mejoras	32'384,177.23	35'615,036.10	30'573,863.00
Productos	813,874.68	997,551.00	925,747.00
Aprovechamientos	1'725,295.92	2'718,094.00	9'069,576.08
Otros ingresos	14'326,936.68	1'154,000.87	132'155,759.03
Ingresos derivados de financiamiento	30'000,000.00	30'000,000.00	

Part. Deriv. Aplic. Sistema de Coord. Fiscal (SNCF)	632'324,266.55	685'599,571.75	656'710,585.75
Total	905'178,114.01	982'594,138.72	1,092'127,071.20

Fuente: Tabla de elaboración propia en base al primer, segundo y tercer informe de gobierno del municipio de Texcoco (Martínez 2016:3; 2017:2 y Gordo 2018:2)

Como se puede observar los ingresos municipales dependen en gran medida de las participaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en virtud de que representan casi el 70% del total de los ingresos. Sin embargo, para que los gobiernos municipales tengan autonomía deberán contar con: A) Fuentes de patrimonio propio, B) capacidad decisoria para determinar las tasas tributarias, C) capacidad resolutive para fijar las erogaciones presupuéstales, y D) nula injerencia de otros ámbitos gubernamentales (Carrera, 2008:58-59).

Los ingresos municipales son los recursos financieros que capta el municipio, a través de la Tesorería, por el cobro de conceptos estipulados en la Ley de Ingresos o en convenios o decretos establecidos.

En lo referente a los impuestos y derechos, se continuaron con las campañas de regularización en los rubros de impuesto predial, traslado de dominio, derechos de agua potable y drenaje, con el propósito de que los contribuyentes, propietarios y poseedores de inmuebles regularizaran su situación fiscal.

El presupuesto de Egresos 2016, 2017 y 2018, está integrado de la siguiente manera, de acuerdo al primer, segundo y tercer informe de gobierno (Martínez 2016:9-10; 2017:9-10 y Gordo, 2018:8-9).

Cuadro 4
Presupuesto de egresos autorizado para los ejercicios 2016 - 2018

CONCEPTO	2016	2017	2018
Servicios personales	309'061,643.34	332'657,833.43	350'954,015.00
Materiales y suministros	40'861,107.01	53'923,495.49	56'519,013.78

Servicios generales	69'300,334.10	112'347,417.77	119'679,513.86
Transferencias	131'349,346.92	137'021,504.07	149'684,565.56
Bienes muebles e inmuebles	15'713,747.28	48'299,999.96	20'675,000.00
Obras públicas	238'000,000.00	184'343,888.00	256'614,963.00
Deuda pública	100'891,935.00	114'000,000.00	138'000,000.00
Total	905'178,114.01	982'594,138.72	1,092'127,071.20

Fuente: Tabla de elaboración propia en base al primer, segundo y tercer informe de gobierno del municipio de Texcoco (Martínez 2016:10; 2017:10 y Gordo 2018:9).

Con relación a los presupuestos de Egresos autorizados por el Ayuntamiento para los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018, por los importes de 905'178,1145.01, 982'594,138.72 y 1,092'127,071.20 como puede observarse el egreso más representativo corresponde a servicios personales en un 34%, 33.86% y un 32% respectivamente. Sin embargo, en materia de obras públicas para los ejercicios citados en el párrafo anterior, sólo significó el 26.29%, 18.76% y 23.50% respectivamente.

En el caso que nos ocupa, de acuerdo con el primer informe de Gobierno del Dr. Higinio Martínez Miranda, Presidente Municipal de Texcoco, Estado de México, durante el ejercicio 2016, se tuvo un presupuesto global de \$905'178,114.01; de los cuales se destinaron al presupuesto de egresos la cantidad de \$238'000,000.00 a obras públicas, que representó el 26.29%. Sin embargo, en el reporte del Ipomex "Información Pública de Oficio Mexiquense" con corte la 07 de octubre del 2016, únicamente reportan 4 obras: 3 por invitación restringida y 1 por invitación directa, no obstante que en el informe de Gobierno el dato reportado es de 92 obras por un monto presupuestal total de 201'434,738.61 y estas se desglosan de la siguiente manera: Educación 18, Deporte 1, Pavimentación 22, Edificaciones Urbanas 12, Agua Potable 3, Drenaje y Alcantarillado 15, Alumbrado Público 3, Infraestructura 5, Vialidad 12 y

Construcción y remodelación de plazas y jardines 1; las cuales se observan en el cuadro 40, resumen de obras públicas ejecutadas en el ejercicio 2016.

Cuadro 5
Resumen de obras públicas ejecutadas en los ejercicios 2016 - 2018

Rubro	Núm. de obras 2016	Presupuesto ejercido 2016	Núm. de obras 2017	Presupuesto ejercido 2017	Núm. de obras 2018	Presupuesto ejercido 2018
Educación	18	31' 650,729.97	20	19' 002,685.22	19	13' 593,888.85
Pavimentación	22	77' 933,064.40	23	40' 712,730.08	28	37' 761,895.80
Edificación urbana	12	18' 427,436.18	10	14' 973,092.12	26	51' 169,450.36
Alumbrado público	3	6' 259,990.12	8	16' 793,304.21	2	1' 203,988.00
Vialidad	12	31' 174,889.54	9	11' 194,249.85	5	8' 337,858.77
Guarniciones y banquetas	5	2' 337,941.03	6	5' 429,887.18	1	271,846.00
Agua potable	3	3' 500,398.02	11	14' 050,621.45	2	2' 300,000.00
Drenaje y alcantarillado	15	23' 633,244.47	28	10' 310,818.23	18	14' 042,737.03
Bacheo			1	2' 220,765.16	1	3' 416,796.27
Construcción de plazas cívicas y jardines	1	2' 667,688.42	3	4' 101,621.00	7	7' 233,564.20
Deporte	1	3' 849,356.46	1	4' 600,000.00	4	4' 361,490.18
TOTAL	92	201' 434,738.61	120	143' 389,774.50	113	143' 693,515.46

Fuente: Elaboración propia con información de (Martínez, 2016:191; 2017:181 y Gordo, 2018:133).

De todo lo anterior, se desprende que solo el 4.35 % de la información en materia de licitaciones, es exhibida en los portales de transparencia, mientras que 95.65% no está disponible como información al ciudadano, lo cual demuestra una falta de transparencia y violación al Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Párrafo Segundo, que a la letra dice: “Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los estados y el Distrito Federal hoy Ciudad de México en el ámbito de sus respectivas

competencias, se registrarán por los siguientes principios y bases: Fracción I.- Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá de prevalecer el principio de máxima publicidad”; a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios en su Artículo 7 a la letra dice: “El Estado de México garantizará el efectivo acceso a toda persona a la información...”, y al (Bando de Gobierno del Municipio de Texcoco, 2016:42-43) en sus artículos 101, 106 y 107 y el (Bando de Gobierno del Municipio de Texcoco, 2017:54-55), en sus Artículos 126,131 y 132 respectivamente; en su Título Séptimo de la Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal.

Durante el período que nos ocupa y retomando información del primer informe de gobierno 2016, la Dirección General de Administración ha implementado políticas públicas para un buen manejo de los recursos económicos y materiales, en el marco de la racionalidad, transparencia, eficiencia, eficacia y calidad, de acuerdo con Martínez (2016: 41-45), cita lo siguiente:

Cuadro 6
Adquisiciones por adjudicación directa 2016

NÚM.	CANTIDAD	ADQUISICIÓN/SERVICIO	MONTO TOTAL (\$)
1	1	Pista de hielo para festejo del día de Reyes.	1'889,000.00
2	6	Trabajo de suministro e instalación de cruceros de semáforos en diferentes puntos del municipio.	2'365,546.96
3	144	Uniformes para el personal de la Subdirección de Movilidad Vial.	519,489.99
4	10	Nissan pick up para uso utilitario.	2'089,999.49
5		Equipamiento para bomberos de Protección Civil.	1'463,246.71
6	400	Uniformes tácticos para Seguridad Pública y	2'190,769.00

		Movilidad Vial.	
7	40	Uniformes de uso diario para el personal de la Dirección de Protección Civil.	519,595.08
8	20,000	Loncheras con dulces para el festejo del día del niño.	1'716,568.00
9	20,000	Dulceros infantiles para el festejo del día del niño.	682,544.00
10	2,000	Cargadores portátiles para festejo del día del maestro	538,240.00
11	52,700	Paquetes de útiles escolares para nivel preescolar, primaria y secundaria	4'117.771.48
12	34	Chaleco balístico nivel III-A con dos placas balísticas para escalar nivel IV.	572,899.52
13	69	Instrumentos musicales	2'000,072.00
14	50	Vehículos equipados como patrulla, versa sense TM 2017	14'041,400.00
15	15	Cámara de videovigilancia en las instalaciones del Palacio Municipal	425,182.69
		TOTAL	\$ 42'829,725.84

Fuente: Elaboración propia con información de (Martínez, 2016:42 y 43).

Cuadro 7
Adquisición por licitación pública 2016

NÚM.	CANTIDAD	ADQUISICIÓN/SERVICIO	MONTO TOTAL (\$)
1	4	Camión internacional 4300, 2016, carga trasera de 21 yardas, c/gav y rej tolv (camiones recolectores de residuos sólidos urbanos).	6'399,952.00

Fuente: Elaboración propia con información de (Martínez, 2016: 43).

Cuadro 8
Adquisición por invitación restringida 2016

NÚM.	CANTIDAD	ADQUISICIÓN/SERVICIO	MONTO TOTAL (\$)
1	77	Chaleco balístico nivel III-A, con dos placas balísticas nivel IV	1'297,448.92

Fuente: Elaboración propia con información de (Martínez, 2016: 43).

De lo anterior, se desprende que tanto para la compra de vehículos (camionetas y camiones), como Chaleco balístico, números consecutivos 4, 12 y 14 del rubro adjudicación directa, como los números 1, tanto de licitación pública e invitación restringida respectivamente, se está fraccionando el gasto y debía realizarse una compra consolidada, en virtud de que se trata de los mismos bienes y se requeriría un **proceso de Licitación Pública**, violando los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 134, que a la letra dice: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”., Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, y la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de México y Municipios.

En lo que respecta al ejercicio 2017 en materia de adquisiciones en el segundo informe de gobierno Martínez (2017:38-41), señala lo siguiente:

Cuadro 9
Adquisiciones por adjudicación directa 2017

NÚM.	CANTIDAD	ADQUISICIÓN/SERVICIO	MONTO TOTAL (\$)
1	1	Pista de hielo para el festejo del día de Reyes.	2' 481,416.00
2	10	Adquisición de terminales móviles para infraccionar, Handheld.	1' 450, 000.00

3	2	Adquisición de unidades Chevrolet Silverado para la Dirección de Protección Civil.	490,000.00
4	20 000	Relojes como obsequio para profesores del municipio de nivel preescolar, primaria y secundaria.	974,400.00
5	54 000	Paquetes de útiles escolares para nivel preescolar, primaria y secundaria.	4' 894,618.84
6	132	Instrumentos musicales para los núcleos.	2' 000,000.00
7	1	Rehabilitación del Centro de Bienestar y Protección Animal Texcoco.	200,000.00
8	6	Camioneta tipo pick up cabina F150, 2017.	3' 827,652.00
9	848	Uniformes para la Dirección General de Seguridad Pública y Movilidad.	3' 900,783.04
10	1	Camioneta Nissan NV350 Urvan Panel amplia extra larga	697,825.50
		TOTAL	20' 916,695.38

Fuente: Elaboración propia con información de (Martínez, 2017:38-39).

Cuadro 10
Adquisición por invitación restringida 2017

NÚM.	CANTIDAD	ADQUISICIÓN/SERVICIO	MONTO TOTAL
			(\$)
1	2 000	Luminaria de tecnología Led de 77w, 5700 k tensión de opresión 120 a 277V IRC de 70 con la NOM-031-ENER 2012.	6' 890,400.00
		TOTAL	6' 890,400.00

Fuente: Elaboración propia con información de (Martínez, 2017:39).

En lo que respecta al ejercicio 2018 en materia de adquisiciones en el tercer informe de gobierno (Gordo, 2018:29-31 y 133), señala lo siguiente:

Cuadro 11
Adquisiciones por adjudicación directa 2018

NÚM.	CANTIDAD	ADQUISICIÓN/SERVICIO	MONTO TOTAL (\$)
1	2 000	Luminarias con tecnología led.	6' 945,500.00
2	108	Pasteles para el día del niño y de las madres.	335, 733.00
3	23 100	Juguetes para el 6 de enero día de reyes.	570,385.92
4	23 000	Juguetes para el día del niño.	606,967.10
5	6 005	Electrodomésticos con motivo del día de las madres.	1' 518,564.62
6	211	Instrumentos musicales para Escuelas de Enseñanza Musical.	1' 089,952.24
7	25	Cascos de bombero marca msa gallet fixf.	328,570.00
8	25	Prendas (chaquetón, pantalón, guantes, monja de carbón y botas) marca Lion.	1' 492,282.00
9	75	Chalecos balísticos.	1' 383,300.00
10	415	Prendas para policías, marca 5.11	3' 998,932.03
11	5	Vehículo frontier Pro 4x 5at 4x2, modelo 2019, equipados	3' 120,000.00
12	1	Prevención social de la violencia y la delincuencia	1' 288,351.00
13	4	Profesionalización de las instituciones policiacas	964,400.00
		TOTAL	23' 642,937.91

Fuente: Elaboración propia con información de (Gordo, 2018:29-30).

Cuadro 12
Adquisición por licitación pública 2018

NÚM.	CANTIDAD	ADQUISICIÓN/SERVICIO	MONTO TOTAL (\$)
1	8 500	Luminaria con tecnología Led programa "Iluminemos Texcoco".	29' 087,000.00
		TOTAL	29' 087,000.00

Fuente: Elaboración propia con información de (Gordo, 2018:29).

Cuadro 13
Otras erogaciones 2016- 2018

Núm.	Cantidad	Adquisición/servicio	Monto total 2016 (\$)	Monto total 2017 (\$)	Monto total 2018 (\$)
1	1	IV, V y VI Feria internacional del libro Texcoco 2016	1' 134,942.46	330,453.40	828,436.44
2	1	X Festival Cultural Texcoco 2016 "Rey Poeta Nezahualcóyotl"	13' 774,384.30		
3	1	Pago de combustible, luz y teléfono	4' 325,540.71	3' 696,131.68	24' 239,529.56
4	1	Reparación y mantenimiento de vehículos	3' 206,244.50	1' 409,359.97	5' 704,702.44
5	1	Ayudos a Autoridades auxiliares, Consejos de participación ciudadana, Comités vecinales, Organizaciones sociales y civiles e instituciones educativas y otras	2' 178,853.88	1' 330,189.11	2' 378,350.70
6	1	Festejo del día del Maestro	678,566.40		
7	1	IV, V y VI Festival de Música Vientos de la Montaña Texcoco 2017	2' 500,000.00	2' 980,532.15	1' 743,223.92
8	1	Festejo del CCVII Aniversario del grito de independencia de México		2' 182,208.20	
		TOTAL	27' 798,532.25	11' 928,874.51	34' 894,243.06

Fuente: Elaboración propia con información de (Martínez, 2016:43-45; 2017:39-41 y Gordo, 2018:30-31).

Sin embargo, es importante comentar que, en el rubro de **otras erogaciones**, no se precisa el fundamento legal mediante el cual fueron adjudicados, ni la modalidad a través de la cual se asignaron, ni menos se señalan los números de contrato mediante los cuales fueron adjudicados, ni los nombres de las empresas a quienes fueron asignados, es decir falta información complementaria que los ciudadanos necesitan conocer. Con la finalidad de ser transparentes en cada uno de los procesos es importante citar esos contextos. Asimismo, es importante comentar que **en el rubro de pago de combustible, luz y teléfono** de acuerdo con el clasificador por objeto del gasto cada uno de estos conceptos corresponde a partidas presuestales diferente y el comportamiento del gasto es muy irregular con una diferencia más marcada en el ejercicio 2018 que se elevó a \$24' 239,529.56, lo que representa con respecto al ejercicio 2016 un 560.38% de incremento.

Cuadro 14
Resumen de adquisiciones y obras públicas 2016-2018

Concepto	Ejercicio 2016	Ejercicio 2017	Ejercicio 2018	Total	Unidad de Medida	Importe Total (\$)
Adquisiciones Adjudicación directa	15	10	13	38	Proceso	87'389,358.63
Adquisiciones invitación restringida	1	0	1	2	Proceso	8'187,848.92
Adquisiciones licitación pública	1	1	0	2	Proceso	35'486,952.00
Obras Públicas	92	120	113	325	Obra	488'518,028.56
					Total	619'582,188.11

Fuente: Elaboración propia con información de (Martínez, 2016:42-43,191 y 2017:38-39,181 y Gordo, 2018:29-30,133).

Derivado de lo anterior, es importante abordar el concepto de lo público en la administración y para ello se tomará la conceptualización de espacio público abordada por la escritora Nora Rabotnikof y Uvalle (2008:103-104); citado en García (2011:1), quienes manifiestan “que la vigilancia y el control del poder, son parte de las ventajas que la sociedad tienen para evitar que el gobierno se comporte de un modo distante y señalan que una característica de la transparencia es que responde a lo público, lo cual implica que se rige por los principios de lo común, lo accesible, lo visible y lo manifiesto, de tal manera que: la

visibilidad y legalidad del poder gubernamental, son condiciones importantes para que la transparencia sea una auténtica política pública, que responda al reclamo de los ciudadanos a participar y ser corresponsables en el quehacer de los asuntos públicos”.

Asimismo, Nora Rabotnikof esclarece el concepto “espacio público”, señalando tres sentidos diferentes, primero lo que es “común” a todos, lo que representa el interés “general” por sobre los intereses “particulares”, segundo lo que es “visible” o “manifiesto”, en contraste con “lo oculto” “oscuro”. Este sentido se interrelaciona con el llamado principio de publicidad y tercero lo que es “abierto” o “accesible” a todos, o al menos a los que gozan del estatus de “ciudadanos” en contraposición a lo “clausurado” “razones de estado” para vedar el acceso de los ciudadanos a cierta información o participar del control de ciertos pactos políticos.

Sin embargo, las autoridades creen que el trabajo que ellos realizan les pertenece, se comportan mezquinos, solo proporcionan la información que les conviene o no los compromete, no sabiendo que ellos son prestadores de servicio de la ciudadanía y por lo tanto, es a ella a quien hay que rendirle cuentas, en virtud de que está a través del pago de los impuestos, mantiene en el poder a los servidores públicos, mantiene y da vida a las instituciones; pero, creen que los ciudadanos somos tontos y no tenemos derecho a ser informados con información de calidad.

3.2.1.- El cuestionario como otra forma de obtener información

Primeramente, hay que conceptualizar que se entiende por cuestionario y retomando información de Anónimo (2017), se puede decir; que el cuestionario es una herramienta de investigación que plantea una serie de preguntas con el propósito de obtener información de un grupo de consultados o informantes. “El cuestionario permite recolectar información y datos para su tabulación, clasificación, descripción y análisis en un estudio de investigación. De tal manera, que el cuestionario puede ser empleado como instrumento de recolección de datos o como herramienta de evaluación en el ámbito escolar”.

Partiendo de lo antes expuesto, se pretendía emplear el cuestionario como otra vertiente para obtener información aplicada a los servidores públicos de la

Dirección General de Obras Públicas y la Dirección General de Administración. Sin embargo, los resultados fueron nulos, no obstante se plasma el contenido del cuestionario referido, mismo que fue entregado de manera económica al Ing. Miguel Ángel Olivares Gálvez, Subdirector de Obras Públicas del Municipio de Texcoco con fecha 29 de Octubre del 2020 y se comprometió verbalmente a devolverlo contestado el día viernes 6 de noviembre del presente año a las 10.00 horas aproximadamente, por lo que acudí a la cita para recogerlo y me comenta que derivado de las cargas de trabajo no ha podido concluirlo, me vuelve a citar para el día 11/11/2020 a las 10:00 horas, nuevamente acudí a la cita puntualmente y comenta que ha tenido mucho trabajo y me dice otra vez, vente el viernes 13/11/2020 a las 10:00 horas, estoy puntual para que me lo entregue y me comenta nuevamente que ha tenido mucho trabajo, aunado a que la información solicitada es bastante, le ha impedido terminarlo y en virtud de que se atraviesa el puente, me dice vente el próximo viernes 20/11/2020 a las 10:00 horas, acudí puntualmente a la cita y pregunto por él y me contesta la secretaria de ventanilla de la Dirección General de Obras Públicas que anda en gira de trabajo con la C. Presidenta Municipal, Sandra Luz Falcón Venegas. Por lo que me retiré del lugar y al buen entendedor pocas palabras, no me quieren entregar la información y punto., no obstante que en reiteradas ocasiones me hice acompañar de un representante sindical de nombre Antonio Suteym.



UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS



CUESTIONARIO SOBRE EL TEMA TRANSPARENCIA EN LA LICITACIÓN DE OBRAS, ADQUISICIONES Y SERVICIOS DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO, PERÍODO 2016-2018. El presente cuestionario únicamente persigue fines académicos y no de otra índole.

1.- Si tomamos en consideración que de acuerdo al Primer Informe de Gobierno del Doctor Higinio Martínez Miranda (2016), se realizaron 92 obras públicas: a) De este universo cuántas se realizaron por licitación pública; b) Cuántas por invitación restringida y c) Cuántas por adjudicación directa. Asimismo, de las 92 obras realizadas cuántas se exhibieron en los portales de internet, hágase del IPOMEX o SAIMEX para consulta ciudadana.

R =

2.- Si tomamos en consideración que de acuerdo al Segundo Informe de Gobierno del Doctor Higinio Martínez Miranda (2017), se realizaron 120 obras públicas: a) De este universo cuántas se realizaron por licitación pública; b) Cuántas por invitación restringida y c) Cuántas por adjudicación directa. Asimismo, de las 120 obras realizadas cuántas se exhibieron en los portales de internet, hágase del IPOMEX o SAIMEX para consulta ciudadana.

R =

3.- Si tomamos en consideración que de acuerdo al Tercer Informe de Gobierno del Lic. Jesús Adán Gordo Ramírez (2018), se realizaron 113 obras públicas: a) De este universo cuántas se realizaron por licitación pública; b) Cuántas por invitación restringida y c) Cuántas por adjudicación directa. Asimismo, de las 113 obras realizadas cuántas se exhibieron en los portales de internet, hágase del IPOMEX o SAIMEX para consulta ciudadana.

R =

4.- Con fundamento en el Libro Décimo segundo del Código Administrativo del Estado de México quienes participaron en los procesos de licitación, periodo 2016-2018; aparte del Comité Interno del propio Ayuntamiento Municipal.

R =

5.- ¿Qué dependencias estatales, federales y organizaciones sociales participaron en los procesos de licitación, periodo 2016-2018; de acuerdo a la Ley de Obras Públicas y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios?

R =

6.- Que hizo la administración del Doctor Higinio Martínez Miranda y del Lic. Jesús Adán Gordo Ramírez en el Municipio de Texcoco, Estado de México, periodo 2016-2018; en materia de transparencia y acceso a la información pública

R =

7.- ¿Cuáles fueron los principales logros en materia de transparencia y acceso a la información pública de la administración del Dr. Higinio Martínez Miranda y del Lic. Jesús Adán Gordo Ramírez, durante el periodo 2016-2018?

R =

8.- Cómo califica la administración del Dr. Higinio Martínez Miranda y del Lic. Jesús Adán Gordo Ramírez en el municipio de Texcoco, Estado de México, periodo 2016-2018 en materia transparencia y acceso a la Información en una escala de 0-5 en donde:

a) Nada transparente (0) b) Muy poco transparente (1) c) Poco transparente (2) d) Mediana transparente (3) e) Transparente (4) y f) Muy transparente (5)

9.- ¿Por qué?

10.- Que hizo diferente el gobierno del Dr. Higinio Martínez Miranda y del Lic. Jesús Adán Gordo Ramírez, periodo 2016-2018, en materia de transparencia y acceso a la información pública, en comparación de gobiernos anteriores.

R =

11.- La Dirección de Obras Públicas y la Dirección de Administración cuentan con manuales de organización actualizados.

R = a) Si b) No

12.- La Dirección de Obras Públicas y la Dirección de Administración cuentan con manuales de procedimientos específicos actualizados.

R = a) Si b) No

13.- La Dirección de Obras Públicas y la Dirección de Administración elaboran y cuentan con un programa operativo anual de obras públicas y programa anual de adquisiciones

R = a) Si b) No

14.- La Dirección de Obras Públicas y la Dirección de Administración que tipo de informes realizan normalmente.

R = a) Mensuales b) Bimestrales c) Trimestrales d) Semestrales e) Anuales

15.- La Dirección de Obras Públicas y la Dirección de Administración a que instancias de gobierno presentan sus informes

R =

FIN

3.2.2.- Descripción de los procesos de contratación de obras, adquisiciones y servicios en el pasado

La contratación de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como las obras y servicios relacionados con las mismas, deben ser válidos

mediante de ciertos procedimientos y formalidades, tales como: la adjudicación directa, la invitación restringida a cuando menos tres personas y la licitación pública.

Antes de iniciar cualquier tipo de procedimiento de contratación, primeramente, las áreas requirentes enviaban al área de compras o contrataciones las requisiciones correspondientes, el área de compras o de contrataciones realizaba la recepción, les asigna un folio, las cotizaba y las clasifica de acuerdo a los montos actuación, una vez habiendo concluido este proceso determinaba el tipo de procedimiento a realizar:

3.2.2.1.- Adjudicación directa

Este procedimiento se realizaba de la manera siguiente. A través del área de compras o adquisiciones u obras, se invitaba vía telefónica o de manera directa a un proveedor "X" a quien se le proporcionaban las especificaciones y cantidades de los bienes o servicios a adquirir u catálogo de conceptos de obra a contratar, esa misma persona conseguía las tres o cuatro cotizaciones en papel membretado de las diferentes empresas debidamente requisitadas y firmadas por el propietario o representante legal de la empresa, las presentaba al área de compras o adquisiciones u obras, se elaboraba un cuadro comparativo y al proveedor que presentaba la cotización del precio más bajo, se le asignaba el pedido o contrato, que era la misma persona que recababa las cotizaciones o conseguía los tres participantes de apoyo para cubrir o simular el proceso. Todo esto era una farsa o simulación, que aparentaba estar realizando las contrataciones de manera correcta en apego a la normatividad. Sin embargo, dentro de la administración pública, existían arreglos y negociaciones entre servidores públicos y prestadores de servicio a cambio de dádivas.

3.2.2.2.- Invitación restringida a cuando menos tres personas

El área de compras o adquisiciones u obras invitaba mediante oficio personalizado y firmado por el jefe la unidad Departamental de Obras, Adquisiciones o Subdirector de Obras, Adquisiciones de la convocante, a las personas físicas o

morales inscritas en el padrón de proveedores del ente público, para que participaran en el proceso de invitación restringida a cuando menos tres proveedores y presentaran sus propuestas técnicas y económicas en sobre cerrado para la contratación de obras, adquisiciones y servicios.

Sin embargo, previamente al acto ya había existido una negociación para determinar qué empresa sería la ganadora y los otros invitados solo iban de relleno, con la promesa de que en el siguiente concurso algunos de estos serían los ganadores y así sucesivamente.

De manera paralela, se invita mediante oficio al órgano de control interno e integrantes del Comité de Adquisiciones del ente público, para que participaran en dicho proceso, especificando la fecha, hora, lugar y orden del día del evento. Posteriormente el día de la fecha, en el lugar del evento, se pasaba lista asistencia de los presentes e invitados a la hora indicada, se cerraba la puerta del lugar y se iniciaba el proceso de recepción de ofertas, acreditando mediante credencial de elector o pasaporte la personalidad jurídica de cada participante, acto seguido se procedía a la apertura de los sobres que contenían las propuestas técnicas y las propuestas económicas, se realizan las evaluaciones de las propuestas técnicas y económicas, desechando en el mismo acto aquellas propuestas que habían incumplido con alguno de los requisitos estipulados en el oficio de invitación restringida, dando fe de ello todos los participantes involucrados en el proceso, acto seguido se instrumentaba el acta administrativa del evento, especificando y motivando las causas que determinaron la descalificación de tal o cual participante, una vez habiendo concluido el acta, se daba lectura a la misma y se firmaba por todos los presentes, una vez firmada se sacaban copias y se entregaba una copia a cada participante, firmado en el original acuse de recibido. Finalmente, se formalizaba y firmaba el contrato con el participante ganador, para que suministrara el bien o bienes y servicios en el plazo estipulado para ello.

3.2.2.3.- Licitación pública

Se invitaba a las personas con capacidad legal, financiera y técnica mediante convocatoria pública, la cual era publicada en la gaceta oficial del ente público y

en dos de los principales diarios de circulación de la ciudad, para que presentaran sus propuestas para participar en la licitación pública "X", documento que era firmado por el Director de Recursos Materiales o el Director General de Administración de la convocante.

Es importante mencionar, que, no obstante que se hacía todo este simulacro, desde la misma elaboración de las bases, ya la licitación pública iba dirigida a un grupo de participantes, ya estaba arreglada y muchas de las veces el mismo grupo de licitantes ganadores, participaba en la elaboración de las mismas bases. Asimismo, se invitaba mediante oficio al órgano de control interno e integrantes del Comité de Adquisiciones del ente público y representante social de la contraloría ciudadana para que participara en dicho proceso, especificando la fecha, hora, lugar y orden del día del evento.

Se realizaba una visita al lugar de la obra o lugar de la prestación del servicio por todos los participantes.

Posteriormente se realizaba la junta de aclaraciones, en esta etapa se daba respuesta a todas las dudas y aclaraciones de los participantes, una vez concluida esta etapa, se instrumentaba un acta administrativa o minuta de trabajo, se daba lectura en voz alta y si estaban de acuerdo todos los participantes, se procedía a firmar el documento, se sacaban copias del mismo y se hacía entrega de un ejemplar a cada participante, firmando de recibo en el original.

Prosiguiendo con el acto, el día de la fecha del evento, se elaboraba un registro de los participantes acreditando su personalidad jurídica, mediante credencial de elector o pasaporte, a la hora indicada del evento se cerraba la puerta del lugar y se iniciaba el proceso de presentación y recepción de ofertas. Acto seguido, se procedía a la apertura de los sobres que contenían las propuestas técnicas, se realizaba la evaluación correspondiente en base a los requisitos estipulados en las bases, mostrando el legajo de las propuestas a cada funcionario públicos para su verificación y desechando en ese instante aquellas propuestas que incumplieron algún requisito y, por consiguiente, ya no podían pasar a la siguiente etapa. En seguida, se procedía con la evaluación de las propuestas económicas que básicamente se concretaba a lo de la fianza de

cumplimiento de contrato por el porcentaje estipulado en bases y los precios ofrecidos o el monto total ofertado, Una vez concluido este acto se instrumentaba el acta administrativa del evento, especificando y motivando las causas que determinaron la descalificación de tal o cual participante, concluida el acta, se daba lectura en voz alta y si estaban de acuerdo todos los participantes, se firmaba el documento por todos los presentes, se sacaban copias y se entregaba un ejemplar a cada participante, firmando en el original acuse de recibido.

Posteriormente el área de adquisiciones junto con el área requirente elaboraba el dictamen de fallo y se daba a conocer en junta pública.

Finalmente se concluía con la formalización y firma del contrato con el participante ganador, para que suministrara el bien o bienes y servicios en el tiempo estipulado para ello.

Es importante mencionar, que esta información fue obtenida a través de pláticas informales con algunas personas que ocuparon el puesto de jefes de unidades departamentales y subdirectores de adquisiciones entre 1992 y 2010.

Asimismo, recientemente comentaba con una persona que es ingeniero en telecomunicaciones quien laboró en la compañía Totalplay y decía, que actualmente este tipo de prácticas se siguen dando en forma arreglada y comentaba un caso específico de uno de sus compañeros, que se quedó dormido y no entregó la documentación a la hora indicada, por lo que practicaron una auditoria a las áreas involucradas en el proceso, para determinar los tiempos en realizar cada actividad y concluir la elaboración de las propuestas técnicas y económicas, determinando en la auditoria despedir a más de 25 personas que ocupaban puestos de director hasta de intendencia, por un individuo que incumplió el proceso, cuando este ya había sido negociado, únicamente hacía falta entregar la documentación en acto público para darle formalidad al evento.

3.3.- Método de trabajo empleado

Primeramente, es importante mencionar que, los métodos empleados en el presente trabajo fueron los de análisis y síntesis. Las técnicas que se emplearon fueron las cuantitativas y cualitativas, es decir; se utilizó un enfoque mixto o método mixto. Asimismo, se empleó la entrevista directa y las herramientas para

obtener la información fueron las fuentes primarias y secundarias. Así también, las técnicas de recolección y análisis de información empleadas fueron a través del internet, en los Sistemas de Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex), Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (Saimex) y la observación personal.

Ahora bien retomando que el concepto central en este trabajo que es la **transparencia**, como ya se mencionó anteriormente, por ella entendemos que es una política pública de acciones y actitudes, fundamentada en leyes e instituciones que permite a los ciudadanos y a los propios servidores públicos acceder a información clara, confiable, precisa y oportuna que los entes públicos exhiben en los portales de internet, con el propósito de que los interesados de esta información, puedan construir escenarios diversos sobre el actuar gubernamental, tanto de índole federal, estatal y municipal, que ayude a evaluar la gestión pública y acciones de las diferentes administraciones públicas.

Para acopiar información es necesario operacionalizar el concepto, de tal manera que, transparencia tiene los siguientes componentes:

A).- El acceso a la información, que es entendido como la posibilidad de obtener información accesible, oportuna y confiable en posesión de los gobiernos. Esta información permite conocer el quehacer del gobierno, dar seguimiento puntual a las acciones emprendidas, evaluar las mismas y conocer la evidencia detrás de los procesos de toma de decisión.

B).- La transparencia en sí, es el elemento mediante el cual los gobiernos pueden dar cuenta de sus acciones. Aun cuando el acceso a la información es un componente indispensable de la transparencia, ésta no se limita a la posibilidad de la población de obtener información. Un gobierno transparente documenta sus acciones y procesos de toma de decisión, genera, sistematiza y maneja la información a la luz del escrutinio público como parte de una visión más amplia de construcción de confianza entre el gobierno y la sociedad.

C).- La rendición de cuentas “es definida como la aplicación de aquellos mecanismos mediante los cuales los servidores públicos responden por sus actos” (Schedler, 1999 citado en García, 2011:1). Implica la posibilidad de que, una vez

conocida la información sobre las acciones realizadas por las autoridades, éstas puedan explicar la racionalidad de dichas acciones y asumir la responsabilidad de las mismas.

D).- La participación ciudadana, se refiere a permitir libremente la interacción de la sociedad en los asuntos del Estado, ya que, a través de su óptica, opinión y conocimientos de los ciudadanos, los servidores públicos podrán tomar o construir mejores decisiones para el fortalecimiento de las acciones de gobierno, así como crear un clima de confianza e interacción entre gobernados y gobernantes.

Partiendo de estos componentes como parte fundamental de la **transparencia**, esta se sitúa en “la parte **informativa** de la rendición de cuentas, como un deber de los servidores públicos por enterar de sus actos y decisiones a la sociedad, sin embargo; este hecho es complejo, en virtud de que no se tiene una cultura de la transparencia arraigada en nuestro país y en América Latina. En México siempre nos hemos quedado en la parte informativa y eso con muchos enigmas, caso específico los informes de gobierno que se realizan año con año, los cuales solo enumeran las obras y acciones efectuadas en ese periodo, frenándose la cuestión **explicativa**, donde no existen los razonamientos y las justificaciones de los actos que realizan. Y ni pensar en la parte **exigativa** que consiste en premiar o castigar a los actores involucrados por los resultados obtenidos. Ni mucho menos la **receptiva**, que consiste en tomar en cuenta las opiniones y conocimientos de los ciudadanos” (Schedler, 1999 y Olvera, 2005 citados en García, 2011:1).

3.4.- Entrevistas

Para complementar este trabajo se realizaron una serie de entrevistas de manera directa, con la finalidad de obtener información relevante sobre la administración del gobierno del Doctor Higinio Martínez Miranda y del Lic. Jesús Adán Gordo Ramírez, durante su gestión como presidentes municipales trienio 2016-2018, en el municipio de Texcoco, Estado de México.

Primeramente, se tuvo una entrevista personal con el Director de Gobierno del municipio de Texcoco, Estado de México, Lic. Roberto Montiel Caraza el día

23 de abril del 2018, quien reconoce y es muy directo al mencionar, *que el ciudadano en Texcoco es muy noble y tiene la esperanza que el gobierno en el poder lo ayude a solucionar sus problemas. Sin embargo, señala que la autoridad muestra opacidad y poca voluntad en resolver los problemas de la sociedad, aunado a ocultar la información y solo cuando se suscitan dificultades da la cara y quisiera que las incertidumbres se resolvieran inmediatamente.*

Asimismo, *menciona que no existen manuales de procedimientos o procedimientos específicos que ayuden a resolver y atacar cada uno de los problemas, aunado a que no existe nada escrito y cuando hay que abordar un determinado caso, se plantean los puntos principales del asunto y de esa manera se resuelven entre paréntesis los problemas y le comentaba que si no sería más conveniente anticiparse y contar con los procedimientos específicos de cada área o problemática en particular y mantener un clima de paz y de concordia entre gobernantes y gobernados, a lo que responde que la ciudadanía en general muestra un hartazgo, está cansada de la partidocracia y no obstante que el funcionario público muchas de las ocasiones no les resuelve sus problemas, éste todavía recurre al ciudadano para pedirle su confianza y el voto, es decir; el funcionario es sínico y sinvergüenza, y abusa de la nobleza de la sociedad indefensa, si tú no les ayudaste en la primera, difícilmente les ayudarás en una segunda ocasión a resolver su problema y otras de las veces, es falta de capacidad y preparación del servidor público, que no sabe, ni investiga a qué instancias recurrir para plantear la problemática en cuestión y ayudar u orientar al ciudadano.*

En entrevista sostenida el día 13 de Mayo del 2018 con el Ingeniero Sergio Martínez Ortega, vecino de la comunidad de San Simón, Texcoco Estado de México, quien ha ostentado diferentes cargos públicos y de partido en administraciones del PRD, *señala fuerte y encolerizado que el cacique de Texcoco Higinio Martínez Miranda, no tiene escrúpulos, porque ha robado lo que ha querido y que con todo que las administraciones priistas son rateros, éste debería estar en Giner de records, porque muchas de las empresas a quienes se les adjudican los contratos son prestanombres de esta persona y todo lo tiene muy bien controlado,*

porque compra las voluntades de los regidores que no son afines a su partido y todos contentos y felices.

Asimismo, comenta que está realizando un trabajo de investigación con “Animal Político” con datos duros de todo lo que este expresidente municipal ha hecho en el Ayuntamiento de Texcoco y señala como problemas de fondo la corrupción y la falta de transparencia en la asignación de contratos. Sin embargo, no basta mencionar la problemática, sino probarla de lo contrario, se incurre en delito por falsedad de información e inclusive señala, que cuando todos ellos iniciaron en el medio político el Dr. Higinio Martínez Miranda, ni siquiera carro tenía.

Por otra parte, en entrevista directa con el Dr. Vicente Espinosa Hernández, Docente del Colegio de Postgraduados y vecino de la colonia Zaragoza-San Pablo, Texcoco Estado de México, el día 28 de octubre del 2020, se le preguntó lo siguiente: **¿Qué opinión le merece como ciudadano la administración del Dr. Higinio Martínez Miranda y del Lic. Jesús Adán Gordo Ramírez, como presidentes municipales, periodo 2016-2018?** *Quién comenta que es una administración muy oscura, llena de corrupción y nepotismo, aunado a que no existe claridad en el manejo de las finanzas públicas, tales como: la ejecución del gasto público, la contratación de patrullas y equipo para el área de Seguridad Pública, la contratación de obra pública, las compras diversas, etcétera y señala que mientras no existan a nivel municipal un observatorio ciudadano, los texcocanos viviremos en la incertidumbre.*

En plática informal sostenida el día 5 de noviembre del 2020 con el M.V.Z. Iván Contla Ortega, servidor público del municipio de Texcoco y vecino de la comunidad de Santiaguito, *manifiesta que el funcionario público no tiene la cultura administrativa de brindar información referente a las acciones de gobierno que realiza, tiene miedo dar a conocer lo que realiza, cómo lo realiza y para que lo realiza, por lo que comúnmente tiene que consultarse con su jefe inmediato para que autorice proporcionar la información, aun sabiendo que se debe a la sociedad y que la información que maneja no es de su propiedad, solamente la administra.*

Partiendo de este comentario, es pertinente que las autoridades municipales estén conscientes del valor institucional que representa la transparencia en todos los campos de la administración pública como un instrumento endógeno de las instituciones públicas, de tal manera; que cuando se proporciona al ciudadano información de calidad, clara, precisa, confiable y clasificada en formatos predeterminados, facilitan al ciudadano interesado su manejo e interpretación, creando escenarios diversos, hacer sugerencias y recomendaciones a la autoridad municipal, que si son tomados en cuenta ayudarán al servidor público a resolver determinados problemas públicos.

Tanto la entrevista sostenida con el Ingeniero Sergio Martínez Ortega, como la del Dr. Vicente Espinosa Hernández, coinciden en que la administración municipal del Dr. Higinio Martínez Miranda y del Lic. Jesús Adán Gordo Ramírez, periodo 2016-2018, fue una administración oscura, nada transparente con intereses y objetivos comunes, el enriquecimiento ilícito, carente de una cultura administrativa de servicio a los demás y por lo tanto, viola el postulado del expresidente Benito Juárez García, quien señalaba que “Los funcionarios públicos están obligados a entregarse por completo a su trabajo, no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, resignándose a vivir en la honrosa medianía que proporciona la retribución que la ley haya señalado” y retomado por (Monreal, 2018:12), en su artículo “la honrosa medianía en pesos y centavos ahora”. Sin embargo, estos servidores públicos hacen oídos sordos y siguen este dicho “a mí no des ponme donde hay”, todo esto tiene que cambiar para bien de la sociedad, no únicamente quedarse en el discurso, sino aplicar un castigo severo a quien infrinja lo estipulado en la normatividad y además devolver al estado lo hurtado.

3.5.- Obtención de resultados

Retomando los planteamientos de los objetivos específicos, así como la descripción de la hipótesis y del supuesto, en lo que respecta al marco jurídico en que basa sus acciones y fundamentos la administración del municipio de Texcoco, periodo 2016-2018, es muy completo y robusto. Sin embargo, en materia de aplicabilidad, no se tendría la certeza y confiabilidad, que efectivamente en la

práctica los procesos de contratación de obras públicas, adquisiciones y servicios, se realicen en estricto apego a la legislación vigente, así como en un marco de transparencia, pulcritud, rectitud, honestidad y correcto desempeño de los servidores públicos involucrados en el proceso.

Por otra parte, derivado a que el personal que labora en la Dirección General de Obras Públicas es muy hermético y cerrado para brindar información, no se pudo validar la veracidad del marco programático, no obstante; lo poco que se pudo preguntar a algunos empleados de manera informal, refieren que cada una de las áreas elabora informes semanales, mensuales y anuales para alimentar el informe anual que realiza el C. Presidente Municipal año con año ante la autoridad representante del gobierno del Estado de México, autoridades auxiliares y la sociedad que es invitada para ello. Asimismo, de los entrevistados nadie hizo referencia a que se partiera previamente de un programa operativo anual de trabajo establecido, que permita evaluar las acciones de cada una de las áreas.

En lo referente al marco organizacional, el Bando de Gobierno únicamente contempla las funciones a nivel Secretaría del Ayuntamiento y Dirección General, Dirección de área, Consejería Jurídica, Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora y Defensoría Municipal de Derechos Humanos, por lo que habría que crear y elaborar las funciones desde el nivel Subdirector hasta los niveles jerárquicos inferiores. Asimismo, elaborar e implementar los manuales de procedimientos específicos de cada una de las áreas del propio Ayuntamiento, con la finalidad de subsanar esta deficiencia.

En lo que respecta a la cultura administrativa, tal como lo señala en plática informal el M.V.Z. Iván Contla Ortega, “el servidor público no tiene una cultura administrativa por abrir los canales de información, referente a las acciones que realiza dentro de su centro de trabajo, las hace propias y comúnmente tiene que consultarse con su jefe inmediato para que autorice proporcionar la información”. Coincidiendo con lo planteado en la hipótesis, en lo que respecta a la insuficiente cultura administrativa de los servidores públicos.

Por otra parte, en lo concerniente al rubro de obras públicas, solo el 4.35 % de la información en materia de procesos de contratación, es exhibida en los portales de transparencia, mientras que 95.65% no está disponible como información al ciudadano, datos obtenidos de acuerdo a información del Ipomex, “Información Pública de Oficio Mexiquense”, con fecha de corte 07 de octubre del 2016.

3.6.- Conclusiones capitulares

- Derivado de la negligencia y hermetismo de los servidores públicos de la Dirección General de Obras Públicas del municipio de Texcoco, Estado de México, se comenta lo siguiente: No obstante que en reiteradas ocasiones se acudió al área antes referida, para obtener información con los funcionarios públicos involucrados, siempre dieron evasivas e inclusive me preguntaron porque ese periodo en específico, a lo que conteste que la investigación se delimitaba a esa gestión en particular y otras personas incluso comentaron que el cuestionario tenía tintes políticos. Sin embargo, se aclaró que el estudio sólo perseguía cuestiones académicas y no de otra índole.
- Partiendo de lo anterior, se infiere que los servidores públicos del municipio de Texcoco, Estado de México ocultan información y obstruyen un trabajo de investigación, cuya finalidad es académica, muestran temor por dar a conocer información de su trabajo, como dice el dicho y dice bien “Él que nada debe, nada teme”.
- Los factores que inciden directamente en la hipótesis son el marco programático, organizacional y la cultura administrativa, tal como lo señalan los entrevistados, tanto del orden municipal, como ciudadanos, así como algunos autores de la literatura consultada. Sin embargo, para poder medir la eficiencia y eficacia de una administración, es importante partir de la elaboración de los programas de trabajo y sus respectivos informes mensuales.
- En cuanto al marco organizacional es fundamental precisar las funciones de cada área específica, con la finalidad de evitar la duplicidad de las

funciones. Asimismo, en lo concerniente a la cultura administrativa, es muy palpable que los servidores públicos muestran una gran resistencia a brindar información al ciudadano que la demanda, te encuentras con muchas barreras y excusas para no proporcionarla, existe un gran temor por dar a conocer lo que realizan.

- En lo referente al marco jurídico y de acuerdo al Bando Municipal consultado éste es muy robusto y completo. Sin embargo, no es garantía de que en la práctica se implemente, ahí está la interrogante.
- Derivado de todo lo antes expuesto, cabe señalar, que el ejercicio del buen gobierno no solo se limita a las capacidades, actitudes y habilidades adecuadas al cargo, sino también de buena voluntad, valores y principios de las autoridades, para entender que la transparencia es una ventana que los posiciona como servidores públicos, cuando realizan correctamente su trabajo, pero también la ciudadanía los castiga mediante el voto cuando incumplen sus ofertas de campaña y los exhibe cuando hacen mal su trabajo.
- Asimismo, la transparencia y el acceso a la información, constituyen el primer peldaño de todo proceso de rendición de cuentas y el primer componente de la rendición de cuentas, es la información pública que demandan todos los ciudadanos y tomando en cuenta que el municipio es la célula social más pequeña, en donde existe una interacción más estrecha entre gobernantes y gobernados, y las acciones y decisiones ejecutadas son palpables a las vista de todos, de ahí la importancia de que la autoridad municipal, brinde a todo ciudadano la información que le demande.
- De igual manera, es obligación del gobierno municipal brindar información abierta al público con la finalidad de contribuir a transparentar el uso de los recursos, así como permitir el conocimiento sobre las actividades institucionales y la calidad de su cumplimiento. En otras palabras, evitar la opacidad en el manejo de los recursos y responsabilidades institucionales. Asimismo, el área de transparencia es la ventana de oportunidad al ciudadano para conocer el destino de los recursos económicos, las

acciones y la agenda institucional. Además, la apertura a la información construye ciudadanía y fortalece las instituciones públicas.

- De acuerdo con Enrique Cabrero (2002), citado en Martínez y Heras (2011:13), “señalan que la rendición de cuentas en los municipios pequeños de México puede ser más transparente y eficaz, porque se trata de un mecanismo informal, continuo y directo, los ciudadanos observan la obra realizada, saben la posición económica pasada y actual del alcalde, conocen con detalle qué se ha hecho. Habitualmente, la obra pública se realiza con participación ciudadana, en virtud de que los recursos económicos son escasos y la rendición de cuentas es a la vista de todos”.
- Asimismo, Martínez y Heras (2011:14), señalan que “la alternancia en el poder municipal favorece que el elector sancione con su voto al gobernante que no satisfizo sus solicitudes de información, quejas sobre los servicios públicos o el incumplimiento en sus ofrecimientos de campaña. El municipio en México puede constituir el espacio idóneo para comenzar el proceso de rendición de cuentas. No hay que olvidar los dos polos de ésta: el que rinde cuentas y abre la información y el que necesita información para exigir cuentas”.
- Por otra parte, Martínez y Heras (2011:14), señalan que “debe aclararse que en México la rendición de cuentas y la transparencia municipal se ha centrado en la fiscalización de los recursos federales asignados a los municipios, a lo cual se ha agregado la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, que a su vez obedece la ley federal en la materia”.
- En referencia a los recursos federales asignados a los municipios, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los lineamientos generales con que se orienta el ejercicio de dichos recursos y se complementa con leyes estatales y reglamentaciones municipales. Entre los que sobresale el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) del ramo 33 del presupuesto federal. Sin embargo, según los especialistas, el marco jurídico no siempre

es tomado en cuenta y su aplicación tiene ciertas ambigüedades por la intervención de los tres niveles de gobierno. En opinión de Luis Carlos Ugalde (2002:30), citado en Martínez y Heras (2011:14), "Gran parte de los municipios no cuentan con una normatividad administrativa de base ni con reglamentos de planeación municipal y, además; los propios municipios no pueden solucionar esa ambigüedad porque la aprobación de su propio marco normativo depende de los congresos federal y estatales".

- Los municipios en México rinden cuentas y transparenten sus recursos y acciones con muy poca confiabilidad y deficiencias de todo tipo, *por ejemplo, el bajo nivel de estudios de los servidores públicos, capacidad administrativa y técnica limitada, las cuales incluso el nivel superior de gobierno ha sido incapaz de supervisar*. Dado que en la república mexicana en general y en el Estado de México en específico, las dimensiones y las características propias de los municipios es muy variada, por lo que la aplicación del marco jurídico es muy heterogénea (Martínez y Heras 2011:14).
- "Tradicionalmente los congresos estatales no han impulsado reformas jurídicas en el ámbito municipal para aumentar la transparencia y la fiscalización en los ayuntamientos, por lo que en muchas ocasiones la rendición de cuentas por parte de los municipios se ha sustentado más en el contacto informal del presidente municipal con su población o en el contacto personal con el ejecutivo estatal, que en un marco regulatorio eficaz" (Ugalde, 2002:30, citado en Martínez y Heras, 2011:14).

CAPITULO IV. PROPUESTA PARA MEJORAR LA TRANSPARENCIA EN LA LICITACIÓN DE OBRAS, ADQUISICIONES Y SERVICIOS DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO.

"El hombre es bueno, pero si se lo vigila es mejor"

Juan Domingo Perón Sosa

Como se pudo apreciar, si transparencia es una política pública de acciones y actitudes, fundamentada en leyes e instituciones que permite a los ciudadanos y a

los propios servidores públicos acceder a información clara, confiable, precisa y oportuna que los entes públicos exhiben en los portales de internet, con el propósito de que los interesados de esta información, puedan construir escenarios diversos sobre el actuar gubernamental, tanto de índole federal, estatal y municipal, que ayude a evaluar la gestión pública y acciones de las diferentes administraciones públicas.

Por otra parte, si se toma en cuenta el resultado del capítulo anterior, la información obtenida de las entrevistas y los resultados alcanzados demuestran que podemos elaborar una propuesta que supere las deficiencias, cubra omisiones y reafirme los logros alcanzados en la administración 2016-2018. Partiendo de todo esto, primeramente, abordaremos que se entiende por una propuesta estratégica.

4.1.- ¿Qué es una propuesta estratégica?

Primeramente, es importante definir los siguientes conceptos **qué se entiende por propuesta estratégica**. Se entiende por **Propuesta Estratégica** en el ámbito de esta investigación como un conjunto de acciones o ideas que una persona o un grupo de personas proponen a una institución pública o privada para que sean adoptadas como útiles en la solución de un problema específico.

4.2.- ¿Qué es la implementación?

Por otra parte, es pertinente precisar el concepto de **implementación**, el cual se entiende “como una actividad de intervención gerencial externa e impuesta a las personas encargadas de ejecutar la estrategia del proyecto, para modificar las actividades laborales y las estructuras organizativas, con el propósito de obtener mejores resultados” (Rivera, 1995:4), por otra parte, la implementación constituye la realización de determinados procesos y estructuras en un sistema. Representa la etapa incipiente del proceso abstracto para aterrizar en resultados más concretos.

Por otra parte, es necesario hacer hincapié en cada uno de los rubros que a continuación se citan, con la finalidad de que se clarifique y amplíe la situación y estado que guardan estos ordenamientos normativos y de gestión en la

administración pública del municipio de Texcoco, Estado de México, periodo 2016-2018.

En referencia **al Marco jurídico**, éste se constituye de los siguientes documentos, mismos que están al alcance de los diferentes servidores públicos, para ser observados al pie de la letra y son: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Ley de Planeación, Ley de Planeación del Estado de México, La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, El Código Financiero del Estado de México y Municipios, El Código Administrativo del Estado de México, El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, La legislación ordinaria expedida por el Congreso la Unión o la Legislatura del Estado, El Bando de Gobierno del Municipio de Texcoco, Reglamentos, Circulares o Disposiciones Administrativas y las Normas jurídicas expedidas por el H. Ayuntamiento (Martínez, 2016:2-3 y 2017:2-3).

Esto demuestra que todo el entramado del marco normativo recae fundamentalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, leyes, códigos, la legislación expedida por la legislatura del Estado de México, El Bando Municipal, Reglamentos, Circulares y Normas. Sin embargo, en base a la experiencia adquirida a lo largo de más de 25 años de carrera profesional en las diferentes administraciones públicas: local (Delegaciones hoy Alcaldías), central de la Regencia o Departamento del Distrito Federal hoy Gobierno de la Ciudad de México y el gobierno federal, falta crear sus propios Estatutos Orgánicos, manuales de organización en donde se precisen las funciones de los servidores públicos de rangos jerárquicos de nivel subdirector hasta el nivel más inferior que tenga que ver con las responsabilidades de la administración municipal, así como elaborar los propios manuales de procedimientos específicos, de tal manera; que cualquier persona que ocupe determinada responsabilidad actué con atingencia en el momento preciso. Todo lo anterior, demuestra que los gobiernos municipales dependen en un cien por ciento de la legislatura local para que les cree o genere sus propios ordenamientos normativos.

En lo referente **al Marco organizacional**, la entrevista realizada al Director de Gobierno del municipio de Texcoco, Estado de México, Lic. Roberto Montiel Caraza el día 23 de abril del 2018, ejemplifica adecuadamente y reconoce que no existen manuales de organización y procedimientos específicos que ayuden a resolver problemas específicos, aunado a que no existe nada escrito. Asimismo, señala la falta de capacidad y preparación del servidor público para ayudar y orientar al ciudadano en la solución de sus problemas.

En lo que respecta **al Marco programático**, se comenta que lo poco o mucho que se pudo preguntar a algunos empleados de manera informal, refieren que cada una de las áreas elabora informes semanales, mensuales y anuales para alimentar el informe anual que realiza el C. Presidente Municipal año con año ante la autoridad representante del gobierno del Estado de México, autoridades auxiliares y la sociedad que es invitada para ello. Asimismo, de los entrevistados nadie hizo referencia a que se partiera previamente de un programa operativo anual de trabajo establecido, que permita evaluar las acciones de cada una de las áreas.

En lo concerniente **a la Cultura administrativa en materia de transparencia**, tanto en la entrevista realizada el día 13 de Mayo del 2018 al Ingeniero Sergio Martínez Ortega, vecino de la comunidad de San Simón, Texcoco Estado de México, como en la plática informal sostenida con el M.V.Z. Iván Contla Ortega, servidor público del municipio de Texcoco y vecino de la comunidad de Santiaguito, Texcoco Estado de México, el día 5 de noviembre del 2020, ejemplifican y muestran claramente que no existe una cultura administrativa en materia de transparencia de los servidores públicos del gobierno municipal. Sin embargo, la primera entrevista deja entrever la podredumbre en materia de corrupción, falta de transparencia, confundiendo o transgiversando el término de autonomía, para su propia conveniencia.

4.3.- Elaboración de la propuesta estratégica

La contratación de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como las obras y servicios relacionados con las mismas, deben estar fundados y motivados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

específicamente en su Artículo 134; en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público “LAASSP” en su artículo 26; en la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas en su artículo 27; en el Reglamento del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México en sus artículos 3 y 26; en la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios en sus artículos 29 al 42, 44 al 47 y del 48 al 50; en el Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios en sus artículos 61, 90, 91, 92, 93, 94 y 95; en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios en su artículo 7, y demás disposiciones administrativas de contratación de la dependencia.

De tal manera, que para que los contratos sean válidos, se requiere la ejecución de ciertos procedimientos y formalidades estipulados en la LAASSP en su artículo 26, tales como: la adjudicación directa, la invitación restringida a cuando menos tres personas y la licitación pública.

Derivado de todo lo anterior, se propone, que la transparencia en los procesos de contratación de obras, adquisiciones y servicios, en el primer caso adjudicación directa se ajuste a lo propuesto por la Guía práctica de compras públicas “IMCO” (n.d.:33); en donde los montos deben oscilar entre los 300 Salarios Mínimos Vigentes en la Ciudad de México (SMVCM), es decir; considerando un salario mínimo en el 2020 de \$123.22 (Ciento veintitrés pesos 22/100 M.N), el importe para una adjudicación directa sería de \$36,966.00 (Treinta y seis mil, novecientos sesenta y seis pesos 00/100) y en caso de que rebase este importe, se requerirán 3 cotizaciones de acuerdo a la LAASSP, artículo 42. Asimismo, tanto el procedimiento de adjudicación directa e invitación restringida a cuando menos tres personas, la suma de ambos procedimientos no excederá el 30% del presupuesto autorizado para ese ejercicio al ente público (IMCO, n.d.: 33) y, por otro lado, se propone que cada dependencia cuente con un catálogo de precios actualizado que dé certeza y confianza al ciudadano en este tipo de procesos y que se publique en la página de transparencia del propio Ayuntamiento.

En lo referente a la licitación pública se plantea que desde la misma elaboración de bases y publicación de la convocatoria artículos 29 y 30 de la LAASSP, se eliminen candados, se amplíe el radio de participación de los oferentes, se establezcan los plazos para la compra de bases y para la recepción y presentación de las propuestas técnicas y económicas con fundamento en lo estipulado en la LAASSP en su artículo 32, párrafo II, con la finalidad de no restringir el número de participantes e incrementar su número y por consiguiente exista más propuestas con mejores precios.

Asimismo, en cada una de las etapas del proceso, tales como: la elaboración de las bases con fundamento en la LAASSP, artículo 29, publicación de la convocatoria artículo 30 de la LAASSP, modificación de la convocatoria, venta de bases artículo 33 de la LAASSP, visita a las instalaciones se manejen con pulcritud y transparencia en apego a la normatividad aplicable.

De igual manera, en los actos de la junta de aclaraciones, recepción y apertura de ofertas técnicas y económicas, evaluación técnica y económica de las ofertas y dictamen de fallo, se realicen con fundamento en la LAASSP en su artículo 37 bis, instrumentando las actas correspondientes, las cuales son firmadas por todos los licitantes que participaron en el proceso, sin que la falta de firma de alguno de ellos, reste validez a las mismas, posteriormente se obtendrán las copias correspondiente, entregando un ejemplar a cada participante. Acto seguido se colocará una copia de cada acto en un lugar visible de la convocante, en el que exista acceso al público, por un término no menor de 5 días hábiles. Asimismo, el titular de la convocante dejará asentado en el expediente de la licitación, la fecha, hora y lugar en donde se fijaron las actas o el aviso de referencia. Finalmente, a esto se formalizará el contrato respectivo. Así también, se plantea que toda la información inherente al proceso, se publique en la página o portal de transparencia del gobierno municipal, Saimex e Ipomex y está sea clara, precisa, accesible, suficiente y confiable para todo el ciudadano en general

Por otra parte, se plantea la inclusión de la participación de una Contraloría Ciudadana o testigos sociales con voz y voto con fundamento en el artículo 26 Ter de la LAASSP y dependan de un organismo neutral al de la autoridad municipal,

para que no sea una figura decorativa, integrada por individuos de probada honestidad, lealtad y modo honesto de vivir, para que no sean comprados por los funcionarios y servidores públicos en el poder.

Cabe mencionar, que durante todo el proceso de la contratación de la obra pública, adquisiciones y servicios exista verdadera voluntad, capacidad, actitud y habilidad del servidor público de rango jerárquico superior, en este caso del Presidente Municipal por querer realizar las contrataciones correctamente, en un marco de ética y compromiso social, apegadas al marco jurídico establecido, programático y organizacional readecuados, es decir; en estricto apego a las Leyes de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y demás disposiciones administrativas de contratación de la dependencia.

De igual manera, se plantea que todo tipo de contrato de obras, adquisiciones y servicios, contenga de manera “obligada una cláusula anticorrupción”, con base en la normatividad y leyes aplicables vigentes, y que este no únicamente sea firmado por servidores públicos de rangos jerárquicos inferiores, sino que sea firmado por el propio presidente municipal, para que después no se salga por la tangente y diga que el no firmo, y en caso de suscitarse un desvío de recursos, se puedan fincar las responsabilidades y sanciones correspondientes a los servidores públicos involucrados.

Asimismo, que la transparencia sea la cualidad, atributo, valor emergente, el vehículo, herramienta e instrumento que permita a los ciudadanos conocer la actuación del gobierno municipal de Texcoco, Estado de México, en todos y cada uno de los procesos de contratación de obras, adquisición de bienes y servicios.

Por otra parte, incluir la creación de un observatorio ciudadano, como lo plantea uno de los entrevistados Dr. Vicente Espinosa Hernández, que de confianza y certeza a los ciudadanos.

CONCLUSIONES

- **Primero.-** Se puede decir que la transparencia es un instrumento indispensable, eficiente y eficaz, para vigilar a los servidores públicos y forzarlos a rendir cuentas a los ciudadanos, disminuir la corrupción y brindar

acceso a la información, pero; esta actividad es muy abrupta, en virtud de que se requieren de políticas públicas de monitoreo, control y sanción ejemplar de las conductas que rompen los paradigmas establecidos.

- **Segundo.-** Las normas y políticas públicas de transparencia y acceso a la información son condiciones necesarias, pero no suficientes, para estructurar una efectiva rendición de cuentas, capaz, si no de eliminar la corrupción pública, gubernamental, sí de disminuirla sensiblemente.
- **Tercero.-** Cabe citar que toda información relacionada con la contratación de obras, adquisiciones y servicios es de carácter público y se debe publicar en los portales de internet oportunamente, en este caso en el Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (Saimex) e Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex).
- **Cuarto.-** En virtud de lo suscitado en este trabajo de investigación, en donde los servidores públicos del municipio de Texcoco, muestran un gran hermetismo y cerrazón para brindar información del quehacer gubernamental que diariamente ellos realizan, lo que hacen, como lo hacen y para que lo hacen, que herramientas o fundamentos de la ley emplean para realizar su trabajo, con qué impresión te quedas cuando te encuentras ante esta negativa. ¿Qué piensas como ciudadano o como interpretas estos actos o hechos de los servidores públicos?, a que le temen o que ocultan, cuando ellos son los expertos en cada una de sus acciones que diariamente realizan. Que esconden detrás de los escritorios u oficinas del edificio del gobierno municipal. Dejan mucho que pensar, primeramente, que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios no ha servido para nada y como sujetos obligados ellos tienen el deber de proporcionar información a cualquier ciudadano que la solicite o la demande, sin acreditar para que la quiere y por otro lado no han entendido el concepto de lo que es un servidor público.
- **Quinto.-** Derivado de lo suscitado en “La Estafa Maestra” se propone que tanto el presidente municipal, como los directores generales de obras y de administración, firmen los contratos de obras públicas y adquisiciones

respectivamente, lo que evitaría el resquicio legal en él que se escudan muchos servidores públicos, al mencionar tajantemente que ellos no firmaron nada, olvidándose que ellos son los responsables directos de la administración y del manejo adecuado de los recursos públicos, por lo que los actos de corrupción, con dolo y negligencia, deben ser castigados con todo el rigor de la ley y devolver los recursos económicos defraudados al Estado.

- **Sexto.-** Que el contralor interno tenga verdadera independencia y autonomía para prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción en todas las áreas del gobierno municipal y no sea una persona a fin a los intereses del propio presidente municipal.
- **Séptimo.-** ¿Qué hacer para que los corruptos sean castigados cuando se cometen verdaderos actos de corrupción?, documentados y comprobados como “La Estafa Maestra” una cadena de corrupción de las más altas esferas del gobierno, una complicidad y colusión endemoniada, entre Secretarios de Estado, directores de paraestales y de Banobras, así como de rectores de diversas universidades y diversas empresas, para asignar contratos a empresas fantasmas, aun sabiendo que no tenían registro ante la Secretaría de Economía, que las pólizas de garantía eran falsas y no tenían la capacidad técnica y financiera para efectuar los trabajos encomendados, no obstante todo esto, les asignaron los contratos y les proporcionaron los recursos económicos.
- **Octavo.-** La transparencia no es algo intrínseco del ser humano, es producto de formas, educación, costumbres y formas de vida del individuo, es una visión característica propia del ser humano, acostumbrado a mentir, a escabullirse, a esconderse en algún recoveco propio de la ley, para ocultar información y negarse a sí mismo.
- **Noveno.-** El ser humano tiene que aprender a vivir con transparencia, quitarse las máscaras y caretas, es decir; desnudarse para expresar quien es, que piensa, qué opina de sí mismo, de los demás y el mundo que lo rodea, dejar atrás los fingimientos para ser un individuo integro, sincero,

digno de confianza y desterrar frases, tales como: a mí no me des, ponme donde hay, se tiene que pensar con que valores estamos formando y educando a los jóvenes, que son la esperanza y el futuro de México.

ANEXO 1

DEPENDENCIA:
DIRECCIÓN:
SUBDIRECCIÓN:
UNIDAD DEPARTAMENTAL:

PROGRAMA OPERATIVO ANUAL: 2020

FECHA DE ELABORACIÓN:

CLAVE	CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGS	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL

Fuente: Elaboración propia con información de más de 25 años de experiencia en la administración pública.

ELABORÓ

REVISÓ

AUTORIZÓ

ANEXO 2

DEPENDENCIA:

DIRECCIÓN:

SUBDIRECCIÓN:

UNIDAD DEPARTAMENTAL:

REPORTE MENSUAL

PERIODO QUE SE REPORTA:

META ESPECIFICA	UNIDAD DE MEDIDA	CUMPLIMIENTO DE META		AVANCE MENSUAL %	CAUSAS POR LA CUAL NO CUMPLIO O REBASO LA META
		P			
		R			
		P			
		R			
		P			
		R			

Simbología: P= Programado y R = Realizado

Fuente: Elaboración propia con información de más de 25 años de experiencia en la administración pública.

ELABORÓ

REVISÓ

AUTORIZÓ

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Acuña Llamas, F. J., (2016) *Comentarios a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, Editorial Tirant lo Blanch.
- Agenda de la Administración Pública del Estado de México, (2017) *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y municipios*, compendio de leyes y reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia, 16ta. Edición, México, Editorial Isef.
- Agenda de la Administración Pública Federal, (2017) *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, 34ta.Edición, México, Editorial Isef.
- Batthyány, K. y Cabrera, M. (2011), *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales, apuntes para un curso inicial*, Universidad de la República Uruguay, pp 86 y 89.
- Carrera, A. P., (2008) “*Autonomía fiscal en el marco de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales*”, en González, G. A., *Gobiernos municipales en México*, 1ra. Ed., Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, Ciudad de México, pp.43-61.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2008), México, Editorial Anaya Editores, S. A., pp. 18, 152-159 y 200-201.
- Emmerich, G. E. (2004) *Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana*, vol. 2, núm. 4, p. 70.
- Gordo Ramírez, J. A., (2018) *Tercer informe de Gobierno*, H. Ayuntamiento de Texcoco (2016-2018).
- Guerrero Gutiérrez, E. (2008) *Para entender la transparencia*, 1ª ed., México, Nostra Ediciones.
- Han Byung, Ch., (2016) *La Sociedad de la Transparencia*, 1ra. Ed., 7ma. impresión, Barcelona, Herder.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P., (2014) *Metodología de la investigación*, 6ª ed. México: Mc Graw Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V, p. 534.

- Hill Mayoral, B. G., Hernández Mata, A. y Dussauge Laguna, M. I. (2007) *Gobierno Corporativo para el Sector Público, "Transparencia y Acceso a la Información Pública: ideas, casos internacionales y experiencias mexicanas"*, México, Editado por el Infonavit, pp. 1- 21.
- Martínez Miranda, H., (2016) *Bando de Gobierno del Municipio de Texcoco*, H. Ayuntamiento de Texcoco (2016-2018), pp. 2-3 y 42-43.
- Martínez Miranda, H., (2017) *Bando de Gobierno del Municipio de Texcoco*, H. Ayuntamiento de Texcoco (2016-2018), pp. 2-3 y 54-55.
- Martínez Miranda, H., (2016) *Primer Informe de Gobierno*, H. Ayuntamiento de Texcoco (2016-2018), pp. 3, 10, 22-24, 41-45 y 174-191.
- Martínez Miranda, H., (2017) *Segundo Informe de Gobierno*, H. Ayuntamiento de Texcoco (2016-2018),
- Martínez, Puón, R., (2017) *De la transparencia hacia un gobierno abierto*, México, editorial Tirant lo Blanch.
- Padilla Sanabria, L. X., (2017) *Administración y políticas públicas: Transparencia y corrupción en el neoliberalismo global del Estado de bienestar social al Estado necroneoliberal*, México, Editorial Flores.
- Peschard, J. (2017) *Grandes problemas, Transparencia: promesas y desafíos*, 1ª ed., México, Colegio de México, A.C., Universidad Autónoma de México.
- Plan de Desarrollo Municipal, (2016-2018) H. Ayuntamiento de Texcoco, (2016-2018).
- Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Chihuahua, (2004) *"Transparencia y rendición de cuentas"*, México, pp.151-152.
- Ramos Torres, D. (2004) *Licitación Pública en el marco de la doctrina de los contratos administrativos, su legislación vigente, y la jurisprudencia*, 1ª ed., México, Escuela Nacional de Administración Pública.
- Ramos, Torres, D. (2010) *Licitación Pública y Medios de Impugnación en el Marco de las Actividades Sustantivas de Petróleos Mexicanos y sus Organismos subsidiarios*. 1ª ed., México, Public Management de México S.C.

- Roldán, N., Castillo, M. y Ureste M., (2018) *La Estafa Maestra, graduados en desaparecer dinero público*, 1ra. ed., México, Editorial Planeta, S.A. de C.V.
- Sánchez González, J. J., (2009) *El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana*, Vol. XVIII, Número 1.
- Sosa, J., (2011) *Transparencia y rendición de cuentas*. 1ª ed., México, Siglo Veintiuno.
- Tamayo Sáez, M., (Bañón, R y Carrillo, E), (1997) *El análisis de las políticas públicas*, Madrid. Universidad complutense de Madrid. Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Tornos Mas et al (2012) *Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina*. Dirección de Comunicación de la Diputación de Barcelona. Barcelona. Programa URB-AL III.
- Torralba Reselló, F., (2015) *¿Cuánta Transparencia podemos digerir? La mirada honesta sobre uno mismo, los demás y el mundo que nos rodea*, España, Editorial Milenio.

FUENTES ELECTRÓNICAS

- Acosta Villada, A. (2008) Ponencia: *La nueva Gestión de Archivos de la Auditoría Superior de la Federación en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Disponible en: <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/reuniones/2008/regional/campeche/pdf/aav.pdf> [Consultado 18-05-2018].
- Ortiz de Zárate, A., (2012) *Tres tipos de transparencia*. Disponible en: <https://eadminblog.net/2012/03/28/tres-tipos-de-transparencia/> [Consultado 8-06-2018].
- Anónimo, (2020) *¿Qué es el Marco Jurídico? Enfoque Estratégico*. Disponible en: <https://www.enfoque-estrategico.com/8-que-es-el-marco->

[juridico#:~:text=El%20marco%20jur%C3%ADdico%20es%20el.y%20actividades%20en%20materia%20legal.](#) [Consultado 18-06-2020].

Anónimo, (2017) *Significado de Cuestionario*. Disponible en:

<https://www.significados.com/cuestionario/> [consultado 8-11-2020]

Auditoría Superior de la Federación (ASF), (n.d) *Acerca de la ASF*. Disponible en:

https://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF [Consultado 17-08-2020].

Auditoría Superior de la Federación (ASF), (n.d) *Preguntas en relación con la implementación de la disposición de la convención seleccionada para ser analizada en la cuarta ronda. Órganos de Control Superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas de corrupción*. Disponible en:

https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_ASF.pdf [Consultado 17-08-2020].

Cabrera González. L. (n.d.) *Licitación pública: ¿Contrato o procedimiento administrativo?* Disponible en:

<http://www.monografias.com/trabajos87/nueva-gestion-publica/nueva-gestion-publica.shtml> [Consultado 16-11- 2017].

Candás J. Ma. F. G., (2012) *Definición del método deductivo*. Disponible en:

<https://definicion.mx/metodo-deductivo/> [Consultado 23-11- 2017].

Cendejas Jáuregui, M., (n.d.) *El derecho a la información en México*. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2253/10.pdf>

[Consultado 30-10-2020].

Cerberero, (n.d.) *El método*. Disponible en:

<http://www.monografias.com/trabajos6/elme/elme.shtml> [Consultado 24-11-2017].

Chanduvi Vargas, R. (n.d.) *La nueva gestión pública*. Disponible en:

<http://www.monografias.com/trabajos87/nueva-gestion-publica/nueva-gestion-publica.shtml> [Consultado 16-11- 2017].

Checyra, A. Xavier, (n.d.) *Cultura organizacional*. Disponible en:

<https://www.monografias.com/trabajos75/cultura-organizacional/cultura-organizacional.shtml> [Consultado 23-08- 2018].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe “CEPAL”, (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Disponible en: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/principiotransparencia> [Consultado 13-09-2019].

Cortés Ontiveros, R. (2016) *La transparencia en México: razón, origen y consecuencias*. Disponible en: <https://revistas-laboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/28743/25986> [Consultado 4-06-2018].

Cruickshand, S. y Lazos, F. (n.d.) La transparencia del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Un Vistazo desde México, Sección IV. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/sec4%20susana%20cruickshank%20y.pdf> [consultado 18-10-2018].

Dávalos Faz, E. (2014) *“La transparencia en México: noción, evolución y debate. De la abstracción a la operación del concepto en organizaciones de la sociedad civil y organismos gubernamentales. El caso de la Comisión de Garantía de Acceso a la Información Pública en San Luis Potosí (2003-2012)”*. Grado de Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas, El Colegio de San Luis, A.C. Disponible en: <https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1013/337/3/La%20transparencia%20en%20M%C3%A9xico%20noci%C3%B3n%20y%20evoluci%C3%B3n%20y%20debate.%20De%20la%20abstracci%C3%B3n%20a%20la%20operaci%C3%B3n%20del%20concepto%20en%20organizaciones%20de%20la%20sociedad%20civil%20y%20organismos%20gubernamentales.%20El%20caso%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20de%20Garant%C3%ADa%20d.pdf> [Consultado 18-06-2020].

Díaz Christina, (2014) *Marco Organizacional*. Disponible en: <https://prezi.com/oebgd1q63ood/marco-organizacional/> [Consultado 22-08-2018].

- Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, (n.d) *Estado de México, Texcoco*. Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15099a.html> [Consultado 25-08-2020].
- García Hernández, J. (2011) *La transparencia en México: ventajas y desventajas*. Asunción: XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Disponible en: https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/5069/xvii_congreso_clad_transparencia.pdf [consultado 9-10-2018].
- Hill Mayoral, B. G. (n.d.) *La transparencia focalizada*, Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal. Disponible en: http://www.economia.gob.mx/files/Tema1_Transparencia_Focalizada_Resumen.pdf [Consultado 8-06- 2018].
- Imaginario Andrea, (2019) *Significado de cultura*. Disponible en: <https://www.significados.com/cultura/> [Consultado 21-08-2020].
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), (n.d) *Guía práctica de compras públicas. Recomendaciones para comprar bien a nivel estatal*. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Guia_de_compras_publicas_011012.pdf [Consultado 27-09-2017].
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales “INAI”, (2015) *Conoce la misión, visión y objetivos estratégicos del INAI*. Disponible en: <https://twitter.com/inaimexico/status/627958809806245888?lang=es> [Consultado 17-11-2020].
- López Ximena, Moreno Mireya, De la Rosa Carlos y Vega Rafael, (2015) *Los retos de implementar una Ley de Transparencia*. Disponible en: <http://cidac.org/los-retos-de-implementar-una-ley-de-transparencia/> [Consultado 2-11-2020].

- Martínez Becerril, R., (2013) Evolución histórica del derecho de acceso a la información en México. Disponible en:
<http://asesoresensoluciones.com/index.php/evolucion-historica-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica-en-mexico> [Consultado 30-10-2020]
- Martínez Díaz, M.E. y Heras Gómez, L., (2012) *La transparencia y el acceso a la información a nivel local: el caso del municipio de Metepec, Estado de México*. Convergencia Vol. 19 Núm. 58. Disponible en:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352012000100008 [Consultado 25-09-2018].
- Montoya Pérez, O., (2018) *Política pública*. Diccionario Jurídico. Disponible en:
<http://diccionariojuridico.mx/definicion/politica-publica/> [consultado 20-01-2020].
- Pérez Porto, J. y Gardey, A., (2018) *Definición de Licitación*. Disponible en:
<https://definicion.de/licitacion/> [Consultado 28-10-2020].
- Rivera, C. Jaime, (1995), *La implementación: un fenómeno organizativo multidimensional*, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, España, Departamento de Economía de la Empresa, Serie de Economía de la Empresa 04. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/30041809.pdf> [Consultado 22- 08-2018].
- Ruiz López, D y Cadenas Ayala, C. E., (n.d.), *¿Qué es una política pública?* Revista Jurídica, Universidad Latina de América. Disponible en:
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AAC9C6505257E3400731431/\\$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTI_CA_P%C3%9ABLICA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AAC9C6505257E3400731431/$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTI_CA_P%C3%9ABLICA.pdf) [Consultado 20-01-2020].
- Secretaría de la Función Pública, (2012) *Aciertos y desaciertos de la Secretaría de la Función Pública*. Disponible en: <http://www.lettraslibres.com/mexico-espana/doce-anos-despues-sfp> [Consultado 17-05- 2018].
- Secretaría de la Función Pública, (n.d) *¿Qué hacemos?* Disponible en:
<https://www.gob.mx/sfp/que-hacemos> [Consultado 18-08-2020].

- Secretaría de la Función Pública, (2016) *Reforma en materia de Transparencia*. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/reforma-en-materia-de-transparencia-64474> [Consultada 07-08-2020].
- Secretaría de la Función Pública, (2020a) *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)*. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/instituto-nacional-de-transparencia-acceso-a-la-informacion-y-proteccion-de-datos-personales-inai#:~:text=El%20INAI%20es%20el%20Organismo,del%20gobierno%20a%20la%20sociedad.> [Consultado 07-08-2020].
- Secretaría de la Función Pública, (2020b) *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)*. Disponible en: www.gob.mx/sfp/documentos/instituto-nacional-de-transparencia-acceso-a-la-informacion-y-proteccion-de-datos-personales-inai [Consultado el 10-11-2020].
- Transparency International (2009) *Guía de lenguaje claro*. Disponible en: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf> [Consultado 14-05-2018].
- Treviño Rodríguez, L. E. (n.d.) *Orígenes de la licitación pública en México y el mundo*. Disponible en: opuspreciosunitarios.mx [Consultado 8-09-2017].
- Universidad Esan, (2018) *¿En qué consisten los principios de Transparencia y compliance?* Apuntes empresariales/ Gestión de proyectos. Disponible en: <https://www.esan.edu.pe/apuntes-empresariales/2018/08/en-que-consisten-los-principios-de-transparencia-y-compliance/> [Consultado 17-06-2020].
- Woutssás Márquez, J., (2017) *Confianza e información digital: bibliotecas, archivos y web*. Disponible en: <https://books.google.com.mx/books?id=gCy6DwAAQBAJ&pg=PT84&lpg=PT84&dq=como+define+transparencia+el+Banco+del+Asiatico+de+desarrollo&source=bl&ots=C6boacsorw&sig=ACfU3U0tTfGUVSyp8e-6sKpkLgo90flw&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwjw3dO98svqAhUDbKwKHXTeAOUQ6AEwAXoE>

[CAoQAQ#v=onepage&q=como%20define%20transparencia%20el%20Banco%20del%20Asiatico%20de%20desarrollo&f=false](https://www.google.com/search?q=como%20define%20transparencia%20el%20Banco%20del%20Asiatico%20de%20desarrollo&f=false) [Consultado 13-07-2020].

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

Maldonado, M., (2018) *El futuro del INAI y la transparencia en la 4T*, Diario el Universal, 26 de diciembre, p.19.

Monreal Ávila, R., (2018) *La “honrosa medianía”, en pesos y centavos ahora*, Diario el Universal, 28 de diciembre, p.12.

Zavala, S. (2018) *Inai llama a ejercer derecho a la información*, Diario el Universal, 29 de septiembre, p.11.

ENTREVISTAS

Lic. Roberto Montiel, Director de Gobierno del Municipio de Texcoco, (2016-2018).

Ing. Sergio Martínez Ortega, Vecino de la Comunidad de San Simón, Texcoco.

Dr. Vicente Espinosa Hernández, Catedrático e Investigador del Colegio de Posgraduados.

PLÁTICA INFORMAL

M.V.Z. Iván Contla Ortega, Empleado del municipio de Texcoco, (2019-2021).