

# Evaluación del Proceso de Licitaciones en el Proyecto de los Segundos Pisos en la Ciudad de México

---

Heriberto Robles Alanis\*  
Jesús Lechuga Montenegro\*\*



## RESUMEN

El artículo tiene el objetivo de evaluar el proceso de licitaciones para la construcción de los segundos pisos en la Ciudad de México; constituye un estudio empírico en el cual se identifican aquellos elementos que se consideran necesarios en todo proceso de licitaciones públicas: competencia, igualdad, publicidad y transparencia, y adecuado proceso.

Un aspecto importante de este estudio es que las licitaciones son consideradas como instituciones, entendidas como el conjunto de reglas que articulan y moldean el comportamiento de los individuos para crear un escenario predecible a sus acciones; en el entendido que de ello resultarán las mejores condiciones económicas para el Estado y los participantes.

---

\* Maestro en Administración y Políticas Públicas. [heriberto.robles@cide.edu](mailto:heriberto.robles@cide.edu)

\*\* Departamento de Economía. UAM-Azcapotzalco. [jl@correo.azc.uam.mx](mailto:jl@correo.azc.uam.mx)

## ABSTRACT

This article's object is to evaluate those elements in the elicitation process to construct, the so called, 'Second Stores' in Mexico city. This empirical study tries to identify those elements necessary for the whole public elicitation process: competence, equality, publicity, and transparency and a legal process.

An important issue on this study is to consider elicitations as institutions, as a rule context articulated that mold individual behavior to create predictable scenery of actions; as understood of it will result better economic conditions for the State and the private sector.

---

Palabras clave: Licitaciones, Instituciones, Competencia, Igualdad, Publicidad, Transparencia.

Keywords: Calls, Institutions, Competence, Publicity

## Introducción

En distintos ámbitos de la Administración Pública la provisión de bienes y servicios a través de oferta pública es una práctica generalizada. La construcción de los segundos pisos en la Ciudad de México no fue la excepción a este hecho; además, dada la magnitud de los recursos involucrados implicó una cantidad importante de licitaciones.

La importancia del marco normativo, es decir, de las reglas del juego para producir resultados deseables al gobierno, se debe al hecho de que las dependencias, también llamadas instituciones, son las que mediante un marco normativo legal se rigen a sí mismas y al mismo tiempo moldean el comportamiento de los demás agentes, de aquí su doble dimensión institucional y su papel como agente económico regulador.

No obstante los beneficios que ofrecen las licitaciones en la contratación de obra pública, el Proyecto de los Segundos Pisos se caracterizó por la falta de criterios claros en la asignación de contratos, la relativa igualdad de condiciones para competir y la necesidad de transparencia del uso de los recursos públicos, en un ambiente político hostil. Estas características reflejan algunas debilidades en el marco normativo como conductor de las decisiones de los agentes.

En un contexto donde la rendición de cuentas y el buen uso de los recursos públicos se han vuelto premisas para la legitimación de las políticas públicas, las licitaciones no escapan a este escrutinio; aunque representan una amplia ventana de posibilidades para la provisión de bienes y servicios requieren de un cuidadoso diseño de cada una de

las etapas que la integran para que efectivamente aseguren las mejores condiciones económicas y técnicas al gobierno. En este sentido, este artículo tiene el propósito de evaluar, bajo los criterios de *competencia, igualdad, publicidad y transparencia, y un adecuado proceso*, la contratación de obra pública para la construcción de los Segundos Pisos en la Ciudad de México.

El artículo comprende dos partes, en la primera se revisa el papel de las instituciones en el desempeño económico; en este sentido el concepto de licitación se enfoca desde el Nuevo Institucionalismo Económico y es la base del estudio. En la segunda parte se analiza el proceso de contratación de obra pública en lo que respecta a las licitaciones de acuerdo con los criterios antes señalados. A partir de dichos elementos se puede deducir la efectividad de tal proceso realizado por el Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación.

69

## 1. Proyecto de los segundos pisos en viaducto y periférico

### 1.1 Las licitaciones como institución

La Ley de Obras Públicas del DF y su Reglamento definen el proceso de contratación de obra pública, dependencias y entidades facultadas para ello, mecanismos de financiamiento, criterios técnicos y económicos para contratar, etc. Todos estos elementos conforman el marco institucional de contratación de obra pública para la provisión de bienes y servicios en el DF.

Desde el punto de vista del Nuevo Institucionalismo Económico afirmamos que las licitaciones públicas son

instituciones, por cuanto se realizan a partir de un conjunto de reglas impuestas por el Estado para restringir las elecciones de los individuos, formalizadas en un marco legal que incluye sanciones a su incumplimiento. Al ser un mecanismo administrativo impuesto por el Estado para contratar aquellos bienes y servicios que requiere para cumplir con su función pública, constituye un claro ejemplo del papel que desempeñan las instituciones en el intercambio y que además afectan el comportamiento de los agentes. Particularmente,

“La licitación es un procedimiento formal y competitivo de adquisiciones, mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de bienes, obras o servicios y se adjudica el contrato correspondiente al licitador que ofrezca la propuesta más ventajosa. La licitación puede ser pública o privada y puede ser internacional o restringida al ámbito local. La práctica ha demostrado que el procedimiento para adquisición de bienes, obras y servicios conexos que mejor garantiza al sector público los principios de economía, eficiencia y transparencia es el de licitación pública internacional” (Correa, 2002:19).

Es de resaltar que el Estado actúa en dos papeles: en uno debe fijar las reglas para que los agentes actúen de cierta forma en un mercado particular; y en otro también es un agente económico que requiere del mercado para llevar a cabo transacciones económicas que le permitan realizar sus propias funciones. La forma en que las reglas estén definidas en un marco legal determina el comportamiento de los agentes, tanto públicos como privados. Así, los

objetivos de las licitaciones son claros.

“...conseguir el mejor precio para la administración o para el usuario del servicio y evitar discrecionalidades, arbitrariedades e incluso conductas de corrupción, lo ideal es que se establezcan mecanismos de licitaciones públicas que garanticen la mejor actuación del Estado y la transparencia entre las empresas o personas que compiten por el contrato. De esta manera, se garantiza la competencia técnica del que ofrece el bien o servicio y un tratamiento igualitario entre todos los competidores. El sistema de licitación pública tiene de todas formas superiores ventajas a cualesquiera otra forma de selección de contratistas” (Correa, 2002:7).

Gruening habla de un sistema administrativo policéntrico, que sería uno “donde la producción y provisión son separados, donde la competencia para asignar contratos es común, donde los vendedores privados están compitiendo...” (Gruening, 2001:11; Ke-young Chu, et al, 1995). Toda compra o servicio provisto por el Estado debe serlo a través de una licitación pública que no establezca barreras a la entrada de los competidores, que apunte a un máximo de eficiencia económica, con transparencia absoluta para los participantes y dejando el menor margen posible a la discrecionalidad de la administración que debe adjudicar mediante procedimientos preestablecidos. Estos principios son los que pueden considerarse como fundamentales para realizar licitaciones públicas.<sup>1</sup>

El Estado tiene que seleccionar al privado más idóneo

<sup>1</sup> Correa (2002). “Manual de Licitaciones Públicas”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

para celebrar el contrato que ofrezca las mejores condiciones económicas y técnicas. Las licitaciones públicas son un mecanismo formal y competitivo que ofrece grandes ventajas para la contratación de obra pública, como una alternativa que tienen los gobiernos para proveer bienes o servicios que por su naturaleza son públicos y que el mercado por sí mismo no puede ofrecer, ya sea por cuestiones legales que restringen su participación o por falta de incentivos económicos a la inversión privada.

Las licitaciones públicas son el mecanismo por excelencia para el sector gubernamental en su búsqueda por las mejores oportunidades en cuanto a precio y calidad. Su objetivo es generar la competencia necesaria entre distintos oferentes, de tal forma que el precio obtenido por un bien o servicio sea lo más cercano al de competencia. Las licitaciones para la construcción de infraestructura son una forma competitiva de provisión de bienes públicos, siempre y cuando las dependencias encargadas de realizarlas cuenten con el esquema de incentivos que promueva adecuadamente la competencia entre los participantes, e inhiba el oportunismo y la corrupción. La provisión sigue siendo función del estado, pero la producción se traslada al mercado para aprovechar sus ventajas en cuanto a costos.

Se busca una especie de armonía entre los mecanismos de mercado y la intervención del estado en la oferta de infraestructura que incentive el desarrollo económico. La licitación es un ejemplo claro de esta dualidad estado-mercado, y representa una práctica muy

común en la administración pública. Es posible aprovechar las economías de escala que ofrece el mercado sin perder de vista la función del estado como promotor del crecimiento y el desarrollo; esto es, aprovechar los menores costos, por unidad, del sector privado a medida que aumenta la producción de un determinado bien en condiciones de producción eficientes.

Para que un proceso de licitación tenga éxito es necesario establecer los mecanismos o reglas que aseguren, por una parte, la competencia entre los concursantes y, por otra, que las obras sean cumplidas en el marco de lo pactado en el contrato. La delimitación de las reglas del juego en los procesos de licitación es lo que le otorga al gobierno su facultad reguladora.

## 2: Evaluación de las licitaciones públicas en el proyecto de los segundos pisos

El Proyecto inició en octubre de 2002 con el distribuidor Vial de San Antonio estructurando los trabajos de obra en seis tramos para la primera etapa y en cuatro para la segunda.

Al analizar el papel que juegan las instituciones en el comportamiento de los agentes, se establece que las licitaciones para la contratación de obra pública son también instituciones; por ello la forma en que estén diseñadas incidirá sobre los resultados finales de la acción gubernamental para la provisión de bienes y servicios.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Ver Ayala Espino, José L. "La teoría de las fallas del mercado y la intervención del estado en la economía" (2000); "La teoría del estado en la escuela de la elección pública" (2000) en Mercado, Elección Pública e Instituciones: una Revisión de las Teorías Modernas del Estado. México: Miguel Angel Porrua. Ayala Espino, José L. (1998). Límites del mercado, límites del Estado: ensayos sobre economía política del Estado. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. /Del Castillo, Arturo (1996) El nuevo institucionalismo en el Análisis Organizacional: Conceptos y Enunciados Explicativos. Documento de trabajo No. 44. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México: CIDE. División de Administración pública. / March, J. Y J. Olsen (1989). El Redescubrimiento de las Instituciones. México.FCE.

Por su naturaleza, los marcos institucionales sobre la provisión de bienes y servicios son considerados como públicos. Tal y como lo sostiene el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), la economía por sí misma no alcanza equilibrios paretianos y el Estado, a través de sus instituciones, tiene una función importante sobre el comportamiento económico de los agentes, establece las “reglas del juego” (instituciones) que influyen en la asignación y distribución de los recursos, sean públicos o privados. En este sentido, sobre todo cuando las obras implican el gasto de una cantidad importante de recursos, el que existan una serie de condiciones institucionales adecuadas para garantizar que las licitaciones públicas cumplan su objetivo constituye un argumento a favor de su eficiencia y utilización.

A continuación se evalúa cada uno de los elementos de una adecuada licitación en el caso específico del Proyecto de los Segundos Pisos (SPs): (i) competencia, (ii) igualdad, (iii) publicidad y transparencia, y (iv) debido proceso (Correa 2002) para el caso de los Segundos Pisos.

## 2.i Competencia

La competencia tiene por objeto asegurar la participación

del mayor número de oferentes calificados, para que el administrador pueda obtener las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad que el mercado ofrece en condiciones competitivas. Sólo habiendo una real competencia el Estado puede obtener las condiciones más ventajosas para el interés público. El razonamiento que subyace es que mientras más competencia exista mayores posibilidades hay de adjudicar el contrato a quien ofrezca mejores condiciones económicas.<sup>3</sup>

Con la información obtenida del Fideicomiso Para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación (FIMEVIC)<sup>4</sup> acerca de los contratos y montos de los mismos, se construyó el Cuadro 1.<sup>5</sup> A partir de los datos disponibles fue posible generar una base de datos representativa con algunos indicadores del proceso de licitación en cada uno de ellos. Del número total de contratos firmados al 14 de febrero de 2005 (70), solamente 56 contienen la información de las variables contenidas en el Cuadro 1.

Con base en dicha información podemos generar algunos elementos de análisis respecto a la eficiencia del proceso de licitaciones públicas, visto como un mecanismo generador de competencia y eficiencia económica. Con la muestra de los 56 contratos (80% del total) se obtuvieron los siguientes resultados:

<sup>3</sup> La teoría de las subastas constituye un apropiado marco analítico para este tema. Ver López-Elías, José Pedro. **Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México**. Instituto de investigaciones jurídicas. Universidad Autónoma de México. Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 4. México, 1999. / Pérez Arata, Miguel A. (1993). “Introducción a la teoría de las subastas y licitaciones”, en **Teoría de Incentivos y sus Aplicaciones: Regulación de Empresas y Subastas**. Lecturas (76) de EL TRIMESTRE ECONÓMICO. México: FCE, pp. 19-57.

<sup>4</sup> El FIMEVIC fue creado en 2001 por Conducto de la Secretaría de Finanzas y por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Su objetivo General es realizar las erogaciones tendientes a la construcción y desarrollo del Segundo Pisos, entre otros proyectos viales. La presidencia quedó a cargo de la Secretaría del Medio Ambiente. El FIMEVIC es una entidad paraestatal, su función es de carácter auxiliar en funciones concretas; está obligado a formular sus presupuestos a partir de sus programas anuales y está sujeta a los lineamientos en materia de gasto según la legislación correspondiente; goza de autonomía de gestión y se reserva al Jefe de Gobierno la capacidad de revocarlos.

<sup>5</sup> La información detallada está contenida [En] Heriberto Robles Alanis. “Las Licitaciones en la Provisión de Infraestructura Pública: Evaluación del Proyecto de los Segundos Pisos en Viaducto y Periférico en la Ciudad de México.” (2005), [Cuadro 1 del Anexo 2]. Tesis de Maestría. CIDE. El cuadro 1 es una radiografía general del Proyecto SPs desde el punto de vista de las licitaciones. La información original fue obtenida de las convocatorias de licitación en el Diario Oficial del DF y del propio FIMEVIC.

**Cuadro 1**

	Promedio	Desviación estándar
No. De días límite para adquirir las bases a partir de la fecha de publicación	5.91	1.15
No. De días para proposiciones y apertura técnica a partir de la fecha de publicación	24.29	5.74
No. De días para apertura económica a partir de la fecha de publicación	32.45	7.33
No. De días entre apertura técnica y económica	8.14	2.95
No. De días entre la presentación de proposiciones y el fallo	14.77	5.25
Período de los trabajos	168.05	113.66

FUENTE: Elaboración propia con datos del FIMEVIC y las convocatorias de licitación.

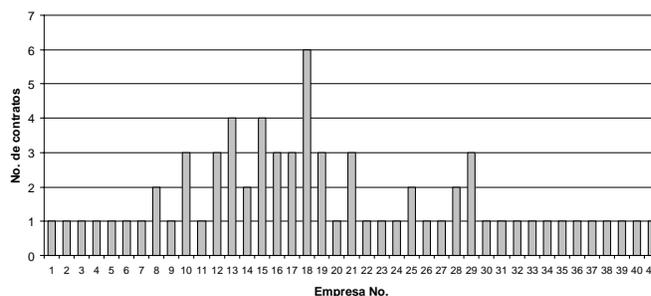
El tiempo promedio entre la presentación de propuestas y el fallo para la contratación de obra pública es relativamente corto (aproximadamente 15 días con una desviación estándar de casi 5 días), lo cual sugiere que, de una parte, los procesos de contratación fueron rápidos, pero el tiempo para adquirir las bases fue corto considerando los demás requerimientos legales; aunque en un principio esto pareciera ser una limitante a las empresas que desean concursar, en realidad es parte de un esfuerzo de simplificación administrativa para hacer los trámites más rápidos e inhibir el oportunismo o la corrupción durante cada una de las etapas del proceso.<sup>6</sup>

Los 70 contratos están distribuidos entre 41 empresas (Cuadro I. Anexo), por lo que en promedio cada empresa firmó 1.25 contratos. En principio esto indica que no se dio un proceso de concentración durante el Proyecto SPs; es decir que el número de contratos en la obra estuvo distribuido uniformemente. Sin embargo, como se verá más adelante, los montos de los contratos y su distribución entre las empresas revelan que la concentración del mercado giró en torno a unas cuantas empresas.

En la gráfica 1 se observa que sólo 14 empresas tuvieron más de un contrato; de éstas, cuatro obtuvieron dos contratos (empresas 8, 14, 25, 28), siete consiguieron tres (empresas 10, 12, 16, 17, 19, 21, 29), dos recibieron cuatro (empresas 13, 16), y sólo una obtuvo seis contratos (Gami Ingeniería e Instalaciones, S.A. de C.V.).<sup>7</sup>

**Gráfica 1**

Distribución de los contratos



Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro I. Anexo.

<sup>6</sup> Los criterios generales para la adjudicación del contrato tienen como fundamento legal los Artículos 40 y 41 de la Ley Obras Públicas del Distrito Federal. Efectuándose el análisis comparativo de las propuestas admitidas, se formula un dictamen y se emite el Fallo mediante el cual se adjudica el contrato al concursante que, reuniendo las condiciones solicitadas en las Bases de Licitación, haya presentado la postura que resulte solvente y cuya propuesta se encuentre dentro del presupuesto estimado para la licitación de que se trate y garantice satisfactoriamente el cumplimiento del Contrato. En caso de que dos o más propuestas reúnan las condiciones legales, técnicas, económicas, financieras y administrativas y por lo tanto satisfacen la totalidad de los requerimientos, se elegirá aquella que presente el precio solvente más bajo.

<sup>7</sup> El Listado y nombre de las empresas se encuentra en Cuadro I Anexo.

74

Sin embargo en la Gráfica 2 salta a la vista la disparidad en la distribución del valor de los contratos, lo cual indica que muy pocas empresas (2, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 31) hayan recibido la mayor parte de los recursos de la obra. Esto se explica por el tipo de obra a que estaban destinados los recursos, como fue el proyecto ejecutivo (realizado por adjudicación directa y no por concurso), elementos prefabricados, cabezales, tabletas, trabes, columnas, obras inducidas, obra civil, suministro de alumbrado público, transporte y montaje.

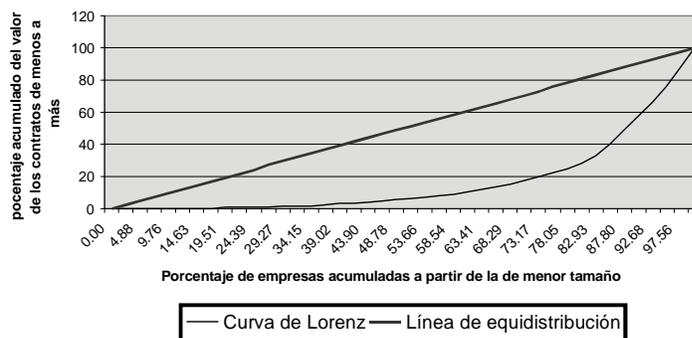
**Gráfica 2**

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro I. Anexo.

En la Gráfica 3 se observa con mayor claridad la distribución de los montos de los contratos. Se construyó el índice de concentración de Lorenz para el caso del mercado de la construcción del Proyecto SPs.<sup>8</sup>

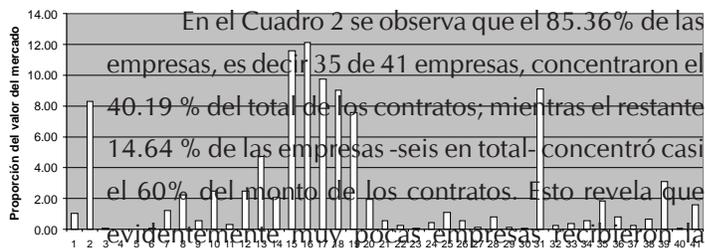
**Gráfica 3**

**Concentración**



Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro II del Anexo.

**Estructura de mercado**



En el Cuadro 2 se observa que el 85.36% de las empresas, es decir 35 de 41 empresas, concentraron el 40.19% del total de los contratos; mientras el restante 14.64% de las empresas -seis en total- concentró casi el 60% del monto de los contratos. Esto revela que evidentemente, muy pocas empresas recibieron la proporción más alta de los beneficios del total de contratos firmados.

<sup>8</sup> Dicha curva permite medir el grado de concentración del mercado según el producto total de las tres o cuatro empresas mayores. El eje vertical muestra los porcentajes acumulativos de una medida económica del tamaño, en este caso del producto. En el eje horizontal se muestra el porcentaje acumulativo de las empresas, desde la más pequeña hasta la más grande. Cuanto más se aparta la curva de Lorenz de la línea de distribución uniforme a 45°, mayor es la concentración de las empresas. Si bien la curva de Lorenz no considera el tamaño del mercado de la construcción ello no es una limitante, pues para medir el tamaño de las empresas hay una variedad de formas dependiendo del objeto de estudio. Para nuestro caso, lo que interesa saber es cómo se comportó el mercado de la construcción en los segundos pisos.

Cuadro 2

Concentración de los mayores montos de los contratos	
% de los contratos (acumulado)	% de empresas (acumulado)
40.19	85.37
48.47	87.81
57.50	90.24
66.56	92.68
76.29	95.12
87.87	97.56
100.00	100

En una regresión realizada con los datos obtenidos (41 empresas) por el método de mínimos cuadrados ordinarios,<sup>9</sup> entre el número de contratos firmados (numcon) por empresa y el monto de los mismos (provalorcon), resultó una correlación positiva significativa (.609) a dos colas. Sin embargo el resultado de la regresión, una  $r^2 = .370$ , no es suficiente para determinar que existe una relación lineal del monto de los contratos y el número de los mismos. Por esa razón pueden verse empresas que con un solo contrato alcanzan montos superiores a otras que incluso obtuvieron más de un contrato.

## Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R	Std. Error of the Estimate
1	.609(a)	.370	.354	47913328.62499

a Predictors: (Constant), numcon

<sup>9</sup> Dicha regresión se realizó con el paquete SPSS 12.0 for Windows

## Correlations

		numcon	provalorcon
numcon	Pearson Correlation	1	.609(**)
	Sig. (2-tailed)	.	.000
	N	41	41
provalorcon	Pearson Correlation	.609(**)	1
	Sig. (2-tailed)	.000	.
	N	41	41

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

La evidencia presentada aquí señala que muy pocas empresas fueron fuertemente favorecidas por las contrataciones. En el Cuadro 3 se presentan a las siete empresas que tuvieron los montos acumulados más altos en el Proyecto SPs.

75

Cuadro 3

Empresa	Numero de contratos	Porcentaje del valor total de los contratos
GUTSA Inmobiliaria, S.A. de C.V.	3	7.57
RIOBOO, S.A. de C.V.	1	8.28
Gami Ingeniería e Instalaciones, S.A. de C.V..	6	9.03
Acero MACSA, S.A. de C.V.	1	9.07
Pretencreto, S.A. de C.V.	3	9.73
González Soto y Asociados, S.A. de C.V.	4	11.58
Unión Presforzadora, S.A. de C.V.	3	12.13

FUENTE: Elaboración propia

NOTA: Los contratos abarcan hasta la convocatoria del 14 de febrero de 2005

Del Cuadro 3 resalta el hecho de que la empresa RIOBOO, S.A. de C.V. haya tenido el 8.28 % del valor de todos los contratos del Proyecto, muy por encima de las

restantes 33 empresas que no están en el cuadro y que fueron de las que obtuvieron algún contrato, considerando que sólo obtuvo un contrato (el proyecto ejecutivo de la obra) y que lo obtuvo por contratación directa. El hecho de que el proyecto ejecutivo no se haya licitado y que había argumentos acerca de que ya había sido negociado antes de que la **Secretaría de Transporte y Vialidad** presentara el Proyecto SPs, indica que se favoreció a una empresa, eliminando así la posibilidad de competencia y por tanto de mejores condiciones en precio.

## 2.ii Igualdad

Para que exista una competencia efectiva, los participantes deben ser considerados en pie de igualdad. Este principio implica evitar todo tipo de preferencia o discriminación que favorezca o perjudique a unos en detrimento o beneficio de otros. Garantizar la igualdad de acceso a la contratación con la administración es un objetivo de naturaleza jurídica, el cual en la mayoría de los países tiene consagración constitucional. Este valor puede tener excepciones cuando se exige la concurrencia de determinados requisitos subjetivos para poder participar en el procedimiento licitatorio. Sin embargo en tal caso no se está vulnerando la igualdad, ya que debe considerarse que se trata de igualdad entre iguales. Las excepciones se presentan principalmente cuando se trata de licitaciones con un objeto de características muy particulares, que solo pueden realizar personas revestidas de calidades especiales.

De acuerdo con el *Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal* (Reglamento), la situación financiera de cada uno de los participantes registrados para

los concursos de licitación constituye un elemento importante para la ejecución de obras públicas, debido a que un cambio significativo en el capital contable, condición financiera o técnica, puede poner en riesgo la ejecución de la obra pública, a tal punto que el no comunicar algún cambio en estos indicadores es causa de cancelación del registro para concursar. En este sentido, el capital contable requerido para participar en los concursos de licitación constituye una garantía de que, en caso de obtener un contrato de obra pública, dicha obra sea realizada por completo.

No obstante que el monto de capital contable constituye un indicador de que la empresa puede terminar la obra sin contratiempos económicos, considerando que las modalidades de pago por las obras son diferidos y que por lo tanto las empresas deben contar con capital para financiarlas en cada ejercicio fiscal cuando los contratos abarquen más de un ejercicio fiscal. Sin embargo el mismo Reglamento señala que la dependencia, entidad u órgano es la encargada de determinar el monto de capital contable; por lo que se esperaría que se fije bajo la racionalidad de asegurar que la ejecución de una obra no sea puesta en riesgo y que por tanto habría una relación más o menos lineal entre el capital contable y el costo de la obra a realizar.

Las empresas, desde el punto de vista de la racionalidad económica, es decir, a partir de la información que tienen del mercado toman decisiones con el objetivo de maximizar sus beneficios, tendrían la información transmitida por el monto de capital contable, que es uno de los primeros datos que tienen para decidir si adquieren las bases de los concursos a licitar. Suponiendo que dicho valor guarda una relación lineal con el monto final de los contratos, las empresas tendrían un buen indicador de los beneficios

esperados y ello determinaría su comportamiento en el mercado.

### Modelo de regresión

Para analizar la relación que tiene el monto de capital contable con el valor final de los contratos licitados, se realizó una regresión lineal con ambas variables mediante el método de mínimos cuadrados ordinarios.<sup>10</sup> Se tomaron 56 de los 70 contratos firmados al 14 de febrero de 2005 y se obtuvieron los siguientes resultados.

$$cc = m$$

La  $R^2$  ajustada es .282; es decir, el cambio en el valor del capital contable requerido se explica en un 28.2% por el valor final de los contratos, lo cual, de acuerdo con el supuesto hecho acerca de las expectativas que las empresas tienen cuando conocen el capital contable requerido, no guarda una relación estrecha respecto a los requerimientos de las empresas para que los concursos se realicen de manera competitiva. Esto se puede explicar porque detrás de ello la idea es que las empresas se enfrentan a un mercado donde se supone no hay distinciones en la información ni en los precios, por las expectativas generadas por requisitos poco congruentes y discrecionales, como el del capital contable requerido que reduce la competencia.

De acuerdo con Correa, "Las garantías han de ser razonables. Las garantías son importantes tanto en el periodo de licitación como durante la ejecución del contrato. Sin embargo cuando las garantías no son razonables se restringe la posibilidad de que participen competidores. Debieran establecerse normas generales relacionadas con el monto del contrato" (Correa, 2002:42).

### 2.iii Publicidad y Transparencia

La publicidad y transparencia del proceso licitatorio constituyen un elemento esencial del mismo, el cual debe estar presente durante todo el procedimiento de selección e incluso durante la ejecución del contrato. La publicidad es un presupuesto de la licitación pública, pero a la vez es una garantía tanto para los interesados como para el

**Model Summary**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.543 <sup>a</sup>	.295	.282	9724523.87

a. Predictors: (Constant), m

contratación. Por su parte, a la administración le da garantías de poder contratar efectivamente con el mejor ya que implica una más amplia participación de oferentes y, además, legitima el proceso y elimina la posibilidad de revisión o cuestionamiento por parte de la comunidad u otros entes públicos.

Antes del llamado a licitación es importante que el acceso a la información relativa a la intención del ente público de efectuar un llamado esté abierto a todo contratista. En otras palabras, todo órgano de la

<sup>10</sup> Dicha regresión se realizó con el paquete SPSS 12.0 for Windows

administración debe mantener información abierta al público en lo relativo al tipo de contrataciones que efectúa normalmente, sus necesidades frecuentes y, más importante aún, su intención de realizar un proyecto de gran magnitud y en qué condiciones lo espera realizar.

Durante el desarrollo del procedimiento de selección, este valor obliga que se realice en forma pública, es decir que los interesados y la comunidad en general tengan acceso a saber la etapa que se está desarrollando, puedan participar en las actividades que el proceso genera, asistir a la apertura de las ofertas, etc. Los medios de comunicación, tratándose de proyectos de gran envergadura, adquieren un rol fundamental. Se debe permitir informar sobre los antecedentes y características de la obra o servicio y sobre los criterios y factores de adjudicación. La presencia de la prensa en los actos de apertura y adjudicación contribuyen a la materialización de este valor. En la etapa de ejecución del contrato, la publicidad continúa siendo fundamental. Se deben establecer mecanismos que permitan el seguimiento por parte no sólo de la autoridad sino de la comunidad. Así, los informes de inspección debieran estar abiertos a cualquier interesado.

Con el fin de alcanzar la transparencia, los distintos ordenamientos jurídicos fijan una serie de reglas entre las cuales figura el anuncio en diversos medios de comunicación y difusión, tanto en el ámbito internacional, como nacional y local. Sólo si la publicidad es efectiva se podrá tener un control de la actividad económico financiera de la administración por parte de la sociedad, oferentes y de los

propios órganos del Estado. El control legitima la actividad de los poderes públicos, lo cual tiene importancia ya que en definitiva la administración tiene poder en virtud de una delegación de la ciudadanía, y en ello radica la importancia de que su actividad sea legitimada por la comunidad.

En el ámbito de la administración pública la información es un tema propicio para el debate. Por una parte se habla de que los gobernantes deben abrirse a la inspección pública; deben explicar y justificar sus actos y deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad. El concepto de rendición de cuentas expresa de manera nítida esa preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder.<sup>11</sup>

De acuerdo con Schedler (2004) la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (*aswerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*). Siguiendo al autor, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública (información), lo fuerza a explicar y justificar sus actos (justificación) y lo supedita a la amenaza de sanciones (castigo). La rendición de cuentas involucra el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios; pero también implica el derecho a recibir una explicación y el

<sup>11</sup> Por cuestiones de semántica la rendición de cuentas equivale al concepto de *accountability* (que no tiene una traducción literal al español), es su traducción más común y la más cercana. La rendición de cuentas es un familiar muy cercano de *accountability* pero hay matices; mientras que *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario. Podemos precisar entonces que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas. (Schedler, 2004)

deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.

La idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, las agencias de rendición de cuentas tratan de impedir que el poder se vaya “por la libre”, tratan de circunscribirlo, disciplinarlo, restringirlo –pero no eliminarlo. Se acepta que el poder no puede estar nunca sujeto a un control absoluto en sentido estricto –técnico– de la palabra. Si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie.

Hoy en día muy pocos administradores públicos desconocen la importancia de la transparencia en el ejercicio de las funciones públicas y sus recursos; sin embargo se debe reconocer que existen esferas legítimas de confiabilidad dentro de las cuales los políticos y funcionarios pueden (y en parte deben) deliberar y decidir a puertas cerradas. Pero la frontera entre secretos legítimos e ilegítimos puede ser borrosa y controvertida. La punta del debate se centra en determinar quién debe rendir cuentas y quién las exige, para lo cual no hay una respuesta uniforme.<sup>12</sup>

Desde que se planteó el Proyecto SPs la **Asamblea Legislativa del Distrito Federal** (ALDF) mantuvo una postura muy cautelosa respecto a la viabilidad y los beneficios en cuanto a movilidad, comparados con los excesivos costos que ello implicaba. Los argumentos dados por el gobierno parecían no ser suficientes para convencer a los legisladores sobre la necesidad de la obra. Se argumentaba que había otras alternativas que podrían ser más eficientes para contribuir a solucionar los problemas de movilidad en la Ciudad, entre ellas ampliar la red del Metro.

Una constante en el debate entre legisladores y el

Ejecutivo del DF fue la sustentabilidad del Proyecto SPs, la factibilidad técnica y el uso de los recursos de manera transparente y eficiente. Los legisladores no concebían adecuado que una secretaría (la del medio ambiente) tuviera bajo su responsabilidad una obra que sólo por cuestiones de economías de escala debería estar en manos de la

## Secretaría de Obras y Servicios.

El escepticismo tenía que ver con varias situaciones. Por una parte, el hecho de que la propuesta era percibida más como una decisión política del Jefe de Gobierno, como un paso hacia su posible candidatura en las elecciones federales de 2006; y por otro lado la justificación técnica del Proyecto parecía no convencer a los legisladores para justificar los cuantiosos recursos que esa sola obra implicaba.

Una de las medidas tomadas por la ALDF para impedir la construcción de los segundos pisos fue aprobar sólo 500 millones para el rubro de vialidad para el año 2002, insuficientes para la construcción como lo tenía previsto el gobierno del DF. Sin embargo, el Ejecutivo capitalino manifestó que como resultado de ahorros del gobierno, en ese año se dispondría de 1500 millones de pesos para la realización de la obra.

El debate entre los legisladores y el gobierno era respecto a la conveniencia de utilizar los recursos en otros proyectos viales, considerados más necesarios, como el mejoramiento de vialidades primarias, nuevas líneas del Metro, distribuidores viales, tren ligero, etc. Para la ALDF no quedaban claros los argumentos a favor del Proyecto

<sup>12</sup> Ver Schedler (2004).

versus otras alternativas; la cantidad de recursos necesarios para los segundos pisos no se justificaban a la luz de los legisladores.

En el presupuesto aprobado para el 2002, año en que se contemplaba el inicio de la obra, los 500 millones que el GDF pretendía utilizar para los segundos pisos se destinaron para vialidades y no sólo para la “mega obra” como se le denominó al Proyecto. Estos recursos eran la tercera parte de lo que costaría la obra el primer año, así que en términos presupuestales el gobierno tenía poco margen de acción para obtener los recursos.

Aparte de los recursos presupuestales, en junio de 2002, la ALDF aprobó reformas a la *Ley de obras* de la Ciudad de México, en la cual se establece que el ejecutivo local no podrá realizar ningún tipo de obra pública, si ésta no tiene una partida específica dentro del Presupuesto de Egresos. Además entre las modificaciones destaca que aún cuando se tenga una partida específica para cualquier proyecto, éste primeramente debería tener estudios claros, tanto técnicos como ambientales, incluso debería contar con un grado de avance para asegurar que la obra se desarrollara ininterrumpidamente. Una de las preocupaciones de los legisladores respecto al Proyecto era el monto de los recursos y el uso transparente de los mismos; de ahí que las medidas tomadas se orientaran hacia el mayor control de las partidas presupuestales, su justificación y su ejercicio.

Entre el 19 y 20 de Enero de 2002 el gobierno de la Ciudad realizó una encuesta telefónica para decidir si se constrúan los segundos pisos en Viaducto y Periférico; sin embargo aún cuando los resultados fueron favorables la ALDF consideró que la encuesta no era vinculatoria, por lo cual

no había obligación para otorgar los recursos al Proyecto. Meses más tarde, en septiembre, se realizó un plebiscito por parte **del Instituto Electoral del Distrito Federal** con carácter vinculatorio; sin embargo no se alcanzaron los votos necesarios (2.2 millones de sufragios) para que los recursos fueran otorgados. Ello significaba que el gobierno tenía la decisión de hacer o no el Proyecto, pero financiado con ajustes presupuestales; por ello el gobierno capitalino manifestó que financiaría la obra con ahorros del gobierno y recursos otorgados al *Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación* (FIMEVIC). Para Finales del 2002 el gobierno anunciaba que el fideicomiso ya contaba con 700 millones para el Proyecto, y que para el 2003 preveía invertir 300 millones para los segundos pisos.

Ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en octubre de 2003, la Secretaria del Medio Ambiente, Claudia Sheinbaum, fue cuestionada particularmente respecto a su papel en el Proyecto SPs; el punto principal de crítica era su participación en un proyecto que parecía no estar del todo dentro de sus competencias, a la luz de su desempeño en materia de contaminación ambiental. La respuesta, a propósito de su responsabilidad al frente del FIMEVIC, fue que había sido a través de la **Secretaría del Medio Ambiente** y su relación con las secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda, Transporte y Vialidad y la propia Secretaría de Obras que se había “venido diseñando el programa vial y el programa de transporte integral del Gobierno de la Ciudad, evidentemente a cargo de la Secretaría de Transporte y Vialidad, pero coordinado con un elemento sustantivo y es que el ambiente sea un elemento fundamental en estas actividades para la ciudad”.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Comparecencia de la Secretaria del Medio Ambiente ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México, Distrito Federal, 9 de octubre de 2003 [Consultado en <http://aldf.org.df> el 2 de junio de 2005]

Ante las presiones de la oposición en la Asamblea Legislativa y las observaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la cuenta pública de 2002 por los pagos excesivos y el manejo discrecional de los recursos, el Director General del FIMEVIC emitió el 30 de julio de 2004 un decreto en el cual se clasificó como de acceso restringido la información de contratos y convenios, cuentas por liquidar, ampliaciones presupuestarias y transferencias, licitaciones y expedientes de los comités técnicos, de obras y adquisiciones, además del desahogo de las observaciones relativas a las auditorías practicadas al fideicomiso de las obras realizadas por el fideicomiso.<sup>14</sup> Al respecto se comentó que “La falta de transparencia ha sido la norma sobre el dinero, su origen, destino y los beneficiarios de la principal obra del sexenio.”<sup>15</sup>

No fue sino hasta el 17 de febrero de 2005 que el Jefe de Gobierno publicó un acuerdo mediante el cual la información del fideicomiso se desclasificó como de acceso restringido. Sin embargo, el asambleísta del PAN, Obdulio Ávila Mayo, consideró que “la intención gubernamental es que una vez concluidas las obras, el organismo sea liquidado sin una adecuada fiscalización y sobre todo sin dejar registro de sus operaciones.”<sup>16</sup>

Al revisar los contratos de obra pública del FIMEVIC desde el 2002 puede verse que la mayor parte de ellos fueron por licitación pública nacional; sin embargo una de las críticas fue que el proyecto vial, los estudios de impacto

ambiental, urbano y vial, y el proyecto ejecutivo fueron realizados por adjudicación directa y no por licitación pública a la empresa Rioboo, S.A. de C.V por un monto de 140,803,018.83 de pesos, una cantidad importante comparada con el resto de los contratos.

El FIMEVIC presentó distinta información respecto a los contratos de obra pública para la construcción de los segundos pisos. Esta falta de rigor en la calidad de la información hace un tanto complicado realizar un seguimiento sencillo de los procesos y montos de contratación.<sup>17</sup>

Una actitud más comunicativa, argumentativa y persuasiva del gobierno hacia la sociedad, en favor de que justifique de manera oportuna, clara y comprensible sus acciones o inacciones, representa mayor credibilidad en las instituciones de gobierno. En este sentido, cabe comentar que “El reclamo de democratización mucho tuvo que ver con la necesidad de poner frenos y controles a gobiernos que, dejados a su libre iniciativa, comenzaron a ser preocupantemente considerados entre numerosos sectores sociales como una amenaza real a esfuerzos, patrimonios, proyectos y expectativas, a causa de la magnitud de sus errores y oportunismos decisionales” (Aguilar, 2003, p. 22).

En un proceso democrático con instituciones que promueven el buen gobierno, un público bien informado puede ayudar a determinar las prioridades de gasto público apropiadas para alentar la participación pública en la

<sup>14</sup> *Caceta Oficial* del Gobierno del Distrito Federal

<sup>15</sup> Carrasco Araizaga, Jorge. *Revista Proceso*, Seminario de Información y Análisis 1483, México, 3 de abril de 2005:27

<sup>16</sup> *idem*

<sup>17</sup> Ejemplo de ello son las deficiencias en la información que el FIMEVIC publicó en la página <http://www.fimevic.df.gob.mx> y que se encuentran en el anexo No. 3

valoración de fines alternativas y la exploración de las estrategias de costo-efectividad para alcanzar los fines establecidos, así como para mantener la responsabilidad del gobierno (Ke-young Chu, et al, 1995).

La falta de transparencia es un elemento importante en la aceptación de las políticas. La información presentada por el FIMEVIC es poco confiable puesto que el origen, destino, deuda, ahorro, transferencias, presupuesto, de los recursos que posee no son claros para establecer los costos de cada uno de los proyectos.<sup>18</sup> Si bien es cierto que en 2005 entró en vigor la *Ley de Acceso a la Información en el DF*, ello no es suficiente para clarificar la forma en que se ejercen los recursos públicos.

El Fideicomiso ha sido auditado no sólo por la *Contaduría Mayor de Hacienda (CMH)* del Distrito Federal sino también por despachos externos.<sup>19</sup> Sin embargo, de acuerdo con la *CMH* el fideicomiso se negó a entregar información sobre los recursos que ejerció en obra pública durante 2003, con lo que frenó el avance en la auditoría del órgano fiscalizador. Para octubre de 2004 la *CMH* aún no contaba con la información completa ya que 11 expedientes técnicos se encontraban en revisión de parte de la Contraloría General del Distrito Federal y cuya entrega estaba programada a partir del 30 de noviembre de 2004. Todavía para finales de julio de 2005 los diputados del PRD, mayoría en la Asamblea, difirieron los procesos de auditoría a realizar hasta el 2006, lo cual fue considerado por la oposición como una

estrategia para ocultar la información hasta después de las elecciones federales de 2006.

La *ALDF* y el propio gobierno capitalino no han fomentado con gran éxito la rendición de cuentas. En un escenario como lo es la construcción de los segundos pisos, cuya sustentabilidad fue seriamente puesta en duda, la escasa fiscalización sobre el uso de los recursos del FIMEVIC se traduce en mayor desconfianza hacia el gobierno capitalino, pues es casi imposible determinar exactamente cuánto costó el Proyecto en todas sus etapas, el origen y destino de los recursos y algunas anomalías en el proceso.

#### 2.iv Debido proceso

En primer lugar es importante que la regulación del procedimiento de selección sea clara y comprensible. Los oferentes y la comunidad en general deben tener acceso a los pasos, etapas y formalidades del proceso. Idealmente éste debe ser comprensible y ágil. Por otra parte, para que exista un debido proceso, la legislación local debe prever procedimientos que posibiliten una amplia discusión de las controversias y permitan a los oferentes tanto realizar impugnaciones frente a los actos de la administración o de terceros, como defenderse de las que se les hagan.

En lo que respecta a obra pública la licitación<sup>20</sup> es un mecanismo muy común. La **Ley de Obras Públicas del Distrito Federal (LOP)** faculta a las dependencias, órganos

<sup>18</sup> Para mayor información ver el anexo No. 4, en él se presenta un resumen del Informe de Avance Programático-Presupuestal anual a partir de 2002

<sup>19</sup> Según lo manifestado en su momento por Bertha Elena Luján Uranga. Contralora de la *Contaduría Mayor de Hacienda del DF*.

<sup>20</sup> La licitación, como todo procedimiento administrativo presenta una unidad que está integrada por un conjunto de momentos coordinados entre sí y presenta las siguientes fases: preparación de las bases de licitación; convocatoria; entrega de información y documentación; inscripción de los interesados; visitas al lugar; entrega de propuestas técnicas y económicas; otorgamiento de garantía; acto de apertura de proposiciones y levantamiento de acta; análisis de las proposiciones admitidas; emisión del dictamen; fallo en junta pública.

desconcentrados, delegaciones y entidades para realizarla en el ámbito de sus funciones, y para ello están obligadas a prever los efectos sobre el medio ambiente y el medio urbano que pueda causar la ejecución de la obra con sustento en los estudios de impacto ambiental e impacto urbano, y los referentes a la materia de protección civil previstos en las leyes aplicables en la materia.

Debido a que el FIMEVIC está facultado para contratar obra pública solamente cuando se cuente con recursos autorizados en el presupuesto, debe apegarse a los lineamientos que determine la **Secretaría de Finanzas**; éstos tienen que ver con las disposiciones financiero-presupuestales sobre el ejercicio del gasto en las partidas aprobadas.

De acuerdo con la LOP, las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, cumpliendo los requisitos establecidos en esta Ley y en su Reglamento, podrán contratar bajo su responsabilidad obra pública mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

- A. Por licitación pública (Art. 24 de la LOP)
- B. Por invitación restringida, la que comprenderá:

- I. La invitación a cuando menos tres participantes (Art. 62 de la LOP), y
- II. La adjudicación directa. (Art. 63 de la LOP)

La Ley establece las circunstancias en las cuales se podrá contratar obra pública, ya sea por licitación o por invitación restringida, sin embargo el hecho de que esta decisión sea tomada por la misma dependencia, órgano

desconcentrado, delegación o entidad, significa que hay una elevada discrecionalidad para decidir cuándo utilizar un procedimiento u otro.

En general el proceso de licitaciones está bien estructurado; en él se contemplan tiempos para cada una de las etapas<sup>21</sup>, los requisitos que los concursantes deben reunir (origen de los fondos experiencia y capacidad), la publicación de las convocatorias en el Diario Oficial del Distrito Federal, aclaraciones de los actos, infracciones y sanciones, es decir, la Ley establece claramente los mecanismos para llevar a cabo un acto de licitación. Como proceso podríamos afirmar que la LOP y su Reglamento son adecuados para la contratación de obra pública, puesto que definen reglas claras, establecidas formalmente para cada una de las etapas del proceso.

Correa señala que “En cada país debiera existir un solo conjunto de normas que contenga las reglas comunes para todo tipo de licitaciones, de forma que se establezcan condiciones uniformes cualquiera que sea el tipo de contrato que se licita, cualquiera sea la autoridad que hace el llamado y cualquiera sea la procedencia de los fondos. Ello implica tener una suerte de código administrativo general para el Estado o ley general de contratos que regule el procedimiento de las licitaciones” (Correa, 2002.22).

A ese respecto, la LOP y su Reglamento representan un cuerpo normativo aplicable a toda la administración pública, por esta razón podemos ver que efectivamente existe un instrumento legal que homogeneiza las reglas de contratación por parte del gobierno pero que ello no necesariamente significa que se apliquen del mismo modo a procesos concretos.

<sup>21</sup> venta de bases, visitas al sitio, junta de aclaraciones, presentación y apertura de propuesta técnicas, apertura económica

Una de las limitaciones de la LOP es que la misma dependencia, delegación, órgano o entidad es la que decide cuál de las propuestas es la más conveniente, por lo cual es muy susceptible de generar conductas oportunistas e incluso corruptas puesto que decide con un amplio margen de discrecionalidad, la cual deriva del argumento que señala la dificultad para ordenar los criterios valorativos para tomar decisiones. La LOP contempla asegurar las “mejores condiciones disponibles en cuanto a calidad, financiamiento, oportunidad, precio, y demás circunstancias pertinentes de acuerdo a lo que establece la presente Ley”; lo que no hace es establecer el orden entre ellas. Por esta razón fácilmente se puede caer en situaciones donde el contratante defina cuál es el orden de esos criterios de manera discrecional y, en el peor de los escenarios, lo haga con la intención de obtener un beneficio personal o favorecer a una empresa en particular.

En lo que respecta a las controversias e impugnaciones, la LOP contempla en los artículos 72 al 80 los medios de defensa, que son aclaraciones de los actos y el recurso de inconformidad, ambos como resultados de afectaciones por la misma ley o por actos de la administración pública en los procedimientos tanto de licitación pública como de invitación restringida.

## Conclusiones

Las licitaciones son instituciones puesto que restringen el comportamiento e influyen sobre las acciones económicas de los agentes, su objetivo es obtener las mejores condiciones económicas para el Estado mediante la definición de un

cuadro de incentivos claros que favorezca la competencia, la igualdad para los participantes y la transparencia. Para el Estado, en su función de proveedor de bienes y servicios públicos, un adecuado proceso para realizar las licitaciones permite reducir el oportunismo y la corrupción en las contrataciones.

Destaca el papel que desempeñen las instituciones cuando deben comportarse como agentes económicos y hacer uso del mercado para distribuir recursos de manera eficiente. El marco legal, a través de sus leyes y reglamentos en materia de contratación de obra pública, aún cuando es aplicable a cualquier dependencia, entidad u órgano desconcentrado, incide sobre el comportamiento de los agentes que participan en las licitaciones y en los resultados de las mismas. El hecho de que las reglas en cuanto a la fijación de costo de las bases y capital contable requerido sean determinadas por la institución que las emite, sin lineamientos claros para ello, afecta el esquema de incentivos y por tanto a las expectativas de las empresas.

De acuerdo con los elementos señalados de competencia, igualdad, publicidad y transparencia no puede afirmarse que las licitaciones de obra pública para las obras de Viaducto y Periférico hayan sido adecuadas.

Por cuanto corresponde al papel del FIMEVIC como agente económico, cuya función en materia de licitaciones es generar mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, si bien es cierto que las etapas de los concursos de licitación están claramente definidas y que ofrecen cierto grado de confianza y certidumbre a los concursantes, los incentivos que generan las convocatorias pueden impactar no sólo la competencia sino incluso convertirse en una barrera a la entrada de más participantes.

Este argumento se sustenta en el hecho de que no hay una relación entre el capital contable requerido y los montos de los contratos, lo cual significa que lo que se pide como garantía para una obra no es proporcional al monto del contrato; esto puede convertirse en una barrera a la entrada de más competidores ocasionada por los incentivos que una información de este tipo genera en las expectativas de las empresas. Aunque la *Ley de Obras Públicas* y su reglamento representan un esfuerzo importante para regular las transacciones de la administración pública, aún quedan espacios que no han sido acotados para reducir el oportunismo y la corrupción; la rendición de cuentas derivada de una buena fiscalización, transparente y comunicativa parece ser una alternativa apropiada para lograrlo.

El tema sin duda más controvertido ha sido el de la rendición de cuentas del FIMEVIC; si bien hay un amplio debate acerca de qué tipo de información debe hacerse pública por parte del Estado para el mismo estado y para con la sociedad, parece que la respuesta tiene que ver con las características de la información en casos concretos. De este modo, establecer cuál información es pública y los mecanismos de vigilancia para verificarla son el “talón de

Aquiles” del fideicomiso en particular y de la administración pública en general.

La figura del FIMEVIC, en general de cualquier fideicomiso, la convierte en un actor con una capacidad muy importante de decisión al mismo tiempo que de difícil fiscalización. La Asamblea Legislativa del D.F. ha tenido logros poco significativos para determinar el origen y destino de los recursos que ha manejado el FIMEVIC, ello debido a que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en el DF no lo permite. Esto ha provocado, desde que se propuso el Proyecto SPs, cierta incredulidad de la Asamblea no sólo respecto a la factibilidad del mismo y los ámbitos de competencia, sino al origen y destino de los recursos con la creación del fideicomiso.

El FIMEVIC está diseñado para atender funciones específicas que le encomiende el Jefe de Gobierno, por esa razón se convierte en un ente que favorece la discrecionalidad para crearlo, fijarle funciones, asignarle recursos, incluso revocarlo; su autonomía y escasa fiscalización lo definen como un instrumento político más que promotor de la eficiencia en la asignación y distribución de recursos públicos.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2003) **La Hechura de las Políticas**. Antología de Políticas Públicas, México, Miguel Angel Porrua.
- Correa, Isabel (2002). **Manual de Licitaciones Públicas**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social- ILPES. Dirección de proyectos y programación de inversiones. Serie manuales No. 21. Santiago de Chile
- Gruening, G. "Origin and Theoretical basis of the New Public Management" *Internatinoal Public Management Review*, 4, 1, 2001.
- Ke-young Chu, Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Daniel Hewitt, Sergio Lugaresi, Jerald Schiff, Ludger Schuknecht, and Gerd Schwartz (1995), "Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach To Policy Analysis", FMI,, [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam48/pam48con.htm>] consultado el día 26 de febrero de 2005
- Schedler, Andreas. **¿Qué es la Rendición de Cuentas?** Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. *Cuadernos de transparencia* núm. 3. México, 2004.
- Arámbula, H. y David Gómez Álvarez (1993). "La Economía de los Costos de Transacción. Una explicación Alternativa para el Estudio de las Organizaciones" en *Gestión y Política Pública*, Vol. II, núm. 2, México, julio-diciembre de 1993.
- Christensen, T. Y P. Laegreid (2004) "The Fragmented State- The Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy" Ponencia presentada en el seminario *Reconstruyendo instituciones bajo incertidumbre*, CIDE.
- Guash, J. Luis (2004). **Options for Private Participation in infrastructure en "Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right" WBI Development Studies**. The World Bank, Washington, D.C.
- Krishna, Vijay. (2002). **Aution Theory**, San Diego, CA: Academic Press
- Le Grand, Julian. "The theory of government failure" *B. J. Pol. S.* 21:423-442
- Lindblom, Charles E. (1959) "La ciencia de salir del paso". en *Aguilar Villanueva, Luis F. (2003) La Hechura de las Políticas*. Antología de Políticas Públicas., México, Miguel Angel Porrua, 201-225.
- Piedras, Ernesto (2003) "Infrastructure capital and economic growth: the long term mexican experience" en Documento de trabajo Num. 125. México: CIDE. División de Administración Pública.
- Stiglitz, Joseph E. "Information end the change in the paradigm in economics". Price lecture. Columbia University. USA, 2001

• Simon, Herbert A. (2000) *“Public Administration in today´s World of organizations and markets”* PS: Political Science and Politics, Vol- 33, No. 4 (Dec., 2000), 749-756

• Williamson. Oliver E. **Mercados y Jerarquías. Su Análisis y sus Implicaciones Antitrust**, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

## Cuadro I

## VALOR AGREGADO DE LOS CONTRATOS POR EMPRESA

No	EMPRESA	No de contratos por empresa	Valor de los contratos	Total de los contratos (%)
1	UNAM	1	17625000.00	1.04
2	RIOBOO, S.A. de C.V.	1	140803019.00	8.28
3	Consultores en Desarrollo Integral,S.A. de C.V.	1	569704.03	0.03
4	Ingenieros Consultores e Inmobiliaria, S.A. de C.V.	1	220308.91	0.01
5	BESTEL, S.A. de C.V.	1	102772.00	0.01
6	Luz y fuerza del Centro	1	750000.00	0.04
7	Triada, Diseno, Gerencia y Construcción, S.A. de C.V.	1	21002648.30	1.24
8	Experiencia inmobiliaria total, S.A. de C.V.	2	38058912.10	2.24
9	Consultaría integral en Ingeniería, S.A. de C.V.	1	9097567.67	0.53
10	Lumbreras y Túneles, S.A. de C.V.	3	42617775.30	2.51
11	Cimentaciones Mexicanas, S.A. de C.V.	1	5293410.45	0.31
12	Delta Cimentaciones, S.A. de C.V.	3	42618145.40	2.51
13	TRADECO Infraestructura, S.A. de C.V.	4	79942556.20	4.70
14	STAG, S.A. de C.V.	2	34986344.30	2.06
15	González Soto y Asociados, S.A. de C.V.	4	196968035.00	11.58
16	Unión Presforzadora, S.A. de C.V.	3	206232226.00	12.13
17	Pretencreto, S.A. de C.V.	3	165428046.00	9.73
18	Gami Ingeniería e Instalaciones, S.A. de C.V.	6	153531163.00	9.03
19	GUTSA Inmobiliaria, S.A. de C.V.	3	128700737.00	7.57
20	Transportes y Grúas Mycsa, S.A. de C.V.	1	32498205.20	1.91
21	SEMEX, S.A.	3	9585129.26	0.56
22	DOXEY Construcciones, S.A. de C.V.	1	4230888.90	0.25
23	Constructora Mendoza, S.A. de C.V.	1	643963.10	0.04
24	Grupo Baysa, S.A. de C.V.	1	7690589.78	0.45
25	PROYECSA e Ingenieros, S.A. de C.V.	2	18546232.40	1.09
26	Construcciones Caruzo, S.A. de C.V.	1	8874525.16	0.52
27	Marcadores de Pavimento, S.A. de C.V.	1	2495323.62	0.15
28	Grupo Soliman, S.A. de C.V.	2	12935524.40	0.76
29	Multisenal, S.A. de C.V.	3	1988111.82	0.12
30	Eyssa mexicana, S.A. de C.V.	1	1079704.46	0.06
31	Acero MACSA, S.A. de C.V.	1	154182641.00	9.07
32	DEACERO, S.A. de C.V.	1	4048000.00	0.24

33 CABLESA, S.A. de C.V.	1	6177129.42	0.36
34 CAMESA, S.A. de C.V.	1	9108621.33	0.54
35 Impulsora Mexicana de Servicios Profesionales, S.A. de C.V.	1	31271029.80	1.84
36 Tecnología y Construcciones de Concreto, S.A. de C.V.	1	13816013.50	0.81
37 Corporación del Altiplano, S.A. de C.V.	1	4497008.66	0.26
38 Consorcio Constructor y Consultor, S.A. de C.V.	1	11499490.70	0.68
39 GUTSA Infraestructura, S.A. de C.V.	1	52577053.60	3.09
40 Manufacturas y Edificaciones, S.A. de C.V.	1	1477731.81	0.09
41 Impulsora de Desarrollo Integral, S.A. de C.V.	1	26829644.70	1.58
	70	1700600933.28	100.00

FUENTE: Elaboración propia con datos del FIMEVIC y las convocatorias de licitación.

Cuadro II

Empresa	No. de contratos por	Valor de los contratos	% del total de los contratos (%)	Acumulado del valor de los contratos	% de los contratos (acumulado)	% de empresas (acumulado)
BESTEL, S. A. de C. V.	1	102,772.00	0.01	102,772.00	0.01	2.43902439
Ingenieros Consultores e Inmobiliaria, S. A. de C. V.	1	220,308.91	0.01	323,080.91	0.01	4.87804878
Consultores en Desarrollo Integral, S. A. de C. V.	1	569,704.03	0.03	892,784.94	0.05	7.317073171
Constructora Mendoza, S. A. de C. V.	1	643,963.10	0.04	1,536,748.04	0.09	9.756097561
Luz y Fuerza del Centro	1	750,000.00	0.04	2,286,748.04	0.13	12.19512195
Eyssa Mexicana, S. A de C. V.	1	1,079,704.96	0.06	3,366,452.50	0.20	14.63414634
Manufacturas y Edificaciones, S. A. de C. V.	1	1,477,731.81	0.09	4,844,184.31	0.28	17.07317073
Multiseñal, S. A. de C. V.	3	1,988,111.82	0.12	6,832,296.13	0.40	19.51219512
Marcadores de Pavimento, S. A. de C. V.	1	2,495,323.62	0.15	9,327,619.75	0.55	21.95121951
DEACERO, S. A. de C. V.	1	4,048,000.00	0.24	13,375,619.75	0.79	24.3902439
DOXEY Construcciones, S. A. de C. V.	1	4,230,888.90	0.25	17,606,508.65	1.04	26.82926829
Corporación del Altiplano, S. A. de C. V.	1	4,497,008.66	0.26	22,103,517.31	1.30	29.26829268
Cimentaciones Mexicanas, S. A. de C. V.	1	5,293,410.45	0.31	27,396,927.76	1.61	31.70731707
CABLESA, S. A. de C. V.	1	6,177,129.42	0.36	33,574,057.18	1.97	34.14634146
Grupo Baysa, S. A. de C. V.	1	7,690,589.78	0.45	41,264,646.96	2.43	36.58536585
Construcciones Caruzo, S. A. de C. V.	1	8,874,525.16	0.52	50,139,172.12	2.95	39.02439024
Consultoría Integral en Ingeniería, S. A. de C. V.	1	9,097,567.67	0.53	59,236,739.79	3.48	41.46341463
CAMESA, S. A. de C. V.	1	9,108,621.33	0.54	68,345,361.12	4.02	43.90243902
SEMEX, S. A.	3	9,585,129.26	0.56	77,930,490.38	4.58	46.34146341
Consortio Constructor y Consultor, S. A. de C. V.	1	11,499,490.74	0.68	89,429,981.12	5.26	48.7804878
Grupo Soliman, S. A. de C. V.	2	12,935,524.41	0.76	102,365,505.53	6.02	51.2195122
Tecnología y Construcciones de Concreto, S. A. de C. V.	1	13,816,013.52	0.81	116,181,119.05	6.83	53.65853859
UNAM	1	17,625,000.00	1.04	133,806,519.05	7.87	56.09756098
PROYECSA e Ingenieros, S. A. de C. V.	2	18,546,232.37	1.09	152,352,751.42	8.96	58.53658537
Triada, Diseño, Gerencia y Construcción, S. A. de C. V.	1	21,002,648.25	1.24	173,355,399.67	10.19	60.97560976
Impulsora de Desarrollo Integral, S. A. de C. V.	1	26,829,644.72	1.58	200,185,044.39	11.77	63.414463415
Impulsora Mexicana de Servicios Profesionales, S. A. de C. V.	1	31,271,029.77	1.84	231,456,074.16	13.61	65.85365854
Transportes y Gruas Mycsa, S. A. de C. V.	1	32,498,205.17	1.91	263,954,279.33	15.52	68.29268293
STAG, S. A. de C. V.	2	34,986,344.25	2.06	298,940,623.58	17.58	70.73170732
Experiencia Inmobiliaria Total, S. A. de C. V.	2	38,058,912.05	2.24	336,999,535.63	19.82	73.17073171
Lumbreras y Túneles, S. A. de C. V.	3	42,616,775.28	2.51	379,617,310.91	22.32	75.6097561
Delta Cimentaciones, S. A. de C. V.	3	42,618,145.38	2.51	422,235,456.29	24.83	78.04878049

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE LICITACIONES EN EL PROYECTO DE LOS SEGUNDOS PISOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

GUTSA Infraestructura, S. A. de C. V.	1	52,577,053.63	3.09	474,812,509.92	27.92	80.48780488
TRADECO Infraestructura, S. A. de C. V.	4	79,942,556.24	4.70	554,755,066.16	32.62	82.92682927
GUTSA Inmobiliaria, S. A. de C. V.	3	128,700,737.49	7.57	683,455,803.65	40.19	85.36585366
RIOBOO, S. A. de C. V.	1	140,803,018.83	8.28	824,258,822.48	48.47	87.80487805
Gami Ingeniería e Instalaciones, S. A. de C. V.	6	153,531,162.50	9.03	977,789,984.98	57.50	90.24390244
Acero MACSA, S. A. de C. V.	3	165,428,045.86	9.73	1,131,972,625.49	66.56	92.68292683
Pretencreto, S. A. de C. V.	3	165,428,045.86	9.73	1,297,400,671.35	76.29	95.12195122
González Soto y Asociados, S. A. de C. V.	4	196,968,034.91	11.58	1,494,368,706.26	87.87	97.56097561
Unión Presforzadora, S. A. de C. V.	3	206,232,225.75	12.13	1,700,600,932.01	100.00	100
41 Empresas	70	1,700,600,932.01	100.00			