



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ARQUITECTURA

“OBRA PÚBLICA Y ELEFANTES DEL PODER”

Caso de estudio: Estela de Luz en Ciudad de México, México.

Tesis teórica que para obtener el título de Arquitecta presenta:

Ana Paula Sánchez Primo Aranda

Sinodales:

Dra. en Urb. Sellenne Galeana Cruz

Arq. Reyes Salvador Méndez Guadarrama

Arq. Manuel Carlos Reyes Cedillo

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, México.

Octubre | 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 6 |
| PROBLEMÁTICA | 8 |
| JUSTIFICACIÓN | 12 |
| OBJETIVO GENERAL | 13 |
| OBJETIVOS ESPECÍFICOS | 14 |
| HIPÓTESIS | 15 |
| Capítulo I Marco Teórico - La Obra Pública en México | 16 |
| 1.1 Antecedentes para la contratación de obra pública | 17 |
| 1.1.1 ¿Qué es la obra pública? | 23 |
| 1.1.2 Proceso para la realización de obra pública | 27 |
| 1.1.3 Concursos y contratación para la obra pública | 30 |
| 1.2 Malas prácticas dentro de la obra pública | 33 |
| 1.2.1 ¿Qué es la corrupción? | 35 |
| 1.2.2 Manifestaciones de corrupción en la obra pública | 37 |
| 1.3 La obra pública y los “Elefantes Blancos” | 41 |
| 1.3.1 ¿Por qué se les llama “Elefantes Blancos”? | 42 |
| 1.3.2 Elefantes blancos y la arquitectura de poder | 45 |
| 1.4 Conclusiones | 48 |
| Capítulo II Marco Metodológico - Estela de Luz, Ciudad de México | 50 |
| 2.1 Antecedentes: Monumento del Bicentenario de México | 51 |
| 2.1.1 Convocatoria para la construcción de un monumento | 56 |
| 2.1.2 Proyecto ganador: Estela de Luz | 61 |
| 2.2 Estela de Luz: ¿caso de corrupción o mala planeación? | 68 |
| 2.2.1 Planeación y construcción de la estela | 70 |
| 2.2.2 La estela y los “Elefantes del Poder” | 90 |
| 2.3 Conclusiones | 94 |
| Capítulo III Resultados - Transformación al proceso de Obra Pública en México | 97 |

| | |
|---|------------|
| 3.1 Iniciativas de transparencia activa, reactiva y proactiva | 98 |
| 3.1.1 El caso de transparencia en México | 100 |
| 3.1.2 México y la transparencia proactiva | 104 |
| 3.2 Propuesta de una transparencia proactiva de gobierno abierto para la obra pública en México | 107 |
| 3.2.1 Participación ciudadana activa en los anteproyectos públicos | 109 |
| 3.2.2 Supervisión y auditoría social como mecanismo de transparencia de gobierno abierto en la obra pública | 114 |
| 3.3 Conclusiones | 122 |
| Capítulo IV Conclusiones | 124 |
| 4.1 Conclusion general | 124 |
| BIBLIOGRAFÍA | 128 |

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo el análisis crítico del caso de estudio: Estela de Luz en Ciudad de México. Por medio de la investigación, recopilación y análisis de documentos que ayuden al entendimiento del problema. Con el fin de exponer la influencia política y privada dentro de la toma de decisiones para la construcción en la obra pública. De igual forma, se pretende explicar cómo esto afecta urbana y socialmente a las ciudades¹.

Por ello, la aplicación del caso de estudio es indispensable para el entendimiento de la problemática. Con esto se busca llegar a una comparativa crítica del proyecto en su totalidad, es decir, analizar lo que se solicitó en la convocatoria, la propuesta presentada y el proyecto construido. Con el fin de encontrar ese abismo que prevalece en la toma de decisiones provocando la existencia de irregularidades. ¿Acaso los arquitectos somos cómplices del problema o, solo un objeto manipulable que sigue los ideales y deseos de otros con tal de lograr una aceptación?

Partiendo de este punto, es necesario conocer las generalidades y variables de estudio (política, económica, social y urbana) que se presentan para el análisis de la problemática. Con el fin de entender cómo se manifiesta este problema en la arquitectura y cómo afecta, directa e indirectamente. Por tal razón, en el primer capítulo se definen y explican 3 conceptos que serán un detonante importante para lograr el entendimiento de la problemática². Con la intención de identificar las causas y efectos de cómo se manifiestan estas prácticas en la obra pública y el impacto urbano y social que traen consigo. Con el objetivo de comparar que la Estela de Luz engloba, en casi su totalidad, la problemática.

En el segundo capítulo se aplicarán los 3 conceptos antes definidos para el análisis de la Estela de Luz³. A partir de un análisis crítico del proyecto basado en el contexto en el que fue concebido. Se realizará una línea del tiempo en el que se exponga las diferentes etapas y retrasos que presentó la ejecución de la estela⁴. Al mismo tiempo, se busca analizar lo

¹ Esto debido a que ocupan parte del territorio (o ciudad) y, además perjudican en un porcentaje el desarrollo de la población.

² Se definirán los conceptos de obra pública, corrupción y elefantes blancos pues son parte fundamental para el entendimiento de la problemática presentada con el caso de estudio.

³ Estela de Luz: proyecto ganador del “Concurso Nacional del Anteproyecto para la Construcción de un Monumento (arco) Conmemorativo del Bicentenario de la Independencia de México” en 2009, bajo el mandato del ex Presidente Felipe Calderon Hinojosa.

⁴ Contendrá una recopilación de fotografías tomadas de la Auditoría Superior de la Federación, así como su respectiva información. Esto con el fin de exponer lo que pasaba realmente en la obra mientras existían estos retrasos de tiempo. Es decir, contrastar lo que pasaba en tiempo real con lo que se decía oficialmente a la población.

problematizado en la Estela de Luz, por medio de una comparativa de los 3 proyectos: bases de la convocatoria, el proyecto ganador y lo construido y/o edificado⁵. Con la finalidad de encontrar e identificar las irregularidades y diferencias que implican que la estela sea un ejemplo de una mala práctica en la obra pública.

En el tercer capítulo, se mostrarán los impactos resultantes de la planeación y construcción de la Estela de Luz. Es decir que a partir del problema político-social que representa el proyecto, la estela se analizará como espacio público para la protesta ciudadana. Por medio de una línea del tiempo donde se muestra que la estela ha sido escenario de diferentes manifestaciones sociales. Con la finalidad de disminuir la visión política de la estela a través de la reivindicación del espacio, en otro sentido, explicar cómo los ciudadanos se han apropiado de la estela como lugar de protesta para la expresión social.

Por último, el cuarto capítulo contendrá las conclusiones y reflexiones que surjan a partir del análisis de la problemática aplicada en la Estela de Luz en Ciudad de México. Se plantea la posible aplicación de la metodología en diversos casos de equipamiento urbano, en términos de obra pública, que presenten características similares. Con la finalidad de analizar el impacto que tuvieron dichos proyectos y, a partir de ello, proponer una solución si se requiere o simplemente una crítica más a un mal proyecto de obra pública.

⁵ Tablas comparativas en donde se demostrarán las diferencias e irregularidades presentadas antes durante y después de la ejecución de la Estela de Luz

PROBLEMÁTICA

La obra pública se compone de elementos físicos creados por el hombre con el fin de mejorar, ordenar y equilibrar los espacios dentro de la ciudad. Así como proveer de infraestructura necesaria para aumentar y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Esto es que la obra pública debe asegurar beneficios espaciales, de movilidad, equipamiento e infraestructura. Siempre velando por un fin social, sin embargo no siempre es el caso.

La construcción de obra pública para los gobiernos representa una gran parte de la inversión federal, puesto que es un detonante importante para el crecimiento económico de las ciudades. Por lo que se exige que el gasto del recurso sea de manera eficiente y responsable conforme a la política pública⁶. No obstante en México, este sector es vulnerable a sufrir malas prácticas que terminan reflejándose en modificaciones injustificadas en los presupuestos y contratos. Afectando directamente el ciclo entero de la obra pública, que va desde su planeación hasta la entrega formal de la obra (MeTrop, 2016).

Debido a estas prácticas, la obra pública en México se rige bajo diferentes marcos normativos⁷. Lo que provoca que el procedimiento de contratación sea complejo, dificultando su seguimiento y monitoreo por parte de las entidades encargadas de la supervisión⁸. Esto es que, la deficiencia del marco regulatorio normativo y la desconexión que existe con la transparencia y rendición de cuentas, permite que existan estas prácticas deshonestas. Impidiendo revertir los panoramas ya presentados de sobrecostos, retrasos de ejecución y la inexistencia de beneficios sociales en la obra pública (IMCO, 2018).

La anterior permite pensar que, la convergencia de intereses políticos y privados hace de la obra pública un instrumento de poder y no un instrumento potencializador para el desarrollo social⁹. Lo segundo debido a que también toma un papel importante para el espacio público,

⁶ Las políticas públicas son las acciones que realiza el gobierno, es decir que con ellas buscan dar respuestas a las diferentes demandas de la sociedad.

⁷ Uno de los marcos normativos por los que se rige, principalmente, la obra pública en México es la "Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas" y su Reglamento (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_130116.pdf)

⁸ En México, la obra pública no solo se rige por una ley y/o secretaría. Y, debido a lo complejo de su planeación, la obra pública requiere de diferentes dependencias y secretarías para llevar a cabo su supervisión. Asimismo, consultar las diferentes leyes por las que se rige, parte que se explicará más adelante en el Capítulo I.

⁹ El concepto de "instrumento del poder" lo retomó Sudjic en su libro "Arquitectura del Poder", dado que relaciona este tipo de edificios con personajes poderosos políticos. Asimismo, Montaner & Muxi,

de ahí que se tenga que estudiar y entender desde esta perspectiva. Además, estos intereses propician el financiamiento de obra pública innecesaria que carece de una rentabilidad social y objetiva (MeTrop, 2016)¹⁰. Simplemente ocupan un espacio más en la ciudad, dando pie a esta arquitectura caprichosa sin vocación.

Esta problemática de la obra pública afecta en la arquitectura debido a que se refleja por medio de edificios en estado de abandono, edificios en desuso o el uso es con otro fin al original y, en edificios inconclusos. Implicando un alto costo para el gobierno en relación a su mantenimiento y construcción. Además de dejar nulo el beneficio común (Ramirez, 2017). Por lo que la inversión pública en la construcción se pierde en la planeación y ejecución de edificios caprichosos y engañosos, como los catalogados “elefantes blancos”.¹¹

El concepto de “elefantes blancos” hace referencia a una tradición de la Antigua Siam¹². Se dice que los gobernantes solían recibir elefantes blancos como símbolo de poder y riqueza, sin embargo eran considerados sagrados. Por lo que no se podía obtener algún beneficio tangible de ellos, lo que implicaba altos costos en su mantenimiento. Desde esta perspectiva, en la arquitectura se retoma para catalogar los edificios que representaron un alto costo para la inversión pública y, aunado a eso, no representaron beneficio para la sociedad. Por lo que esto simplemente refleja el capricho de los poderosos por construir a costa del interés público.

Tal es el caso del Monumento Conmemorativo al Bicentenario: **la Estela de Luz en la Ciudad de México**. Durante el sexenio del Ex Presidente Felipe Calderon, se llevó a cabo el lanzamiento de convocatoria para el concurso al Monumento del Bicentenario Mexicano. En el que diferentes arquitectos y despachos presentaron sus propuestas, dando el fallo a favor del arquitecto. Cesar Perez Becerril y el proyecto la “Estela de Luz”. Este proyecto se erige a un costado de Paseo de la Reforma entre la Torre Mayor y la Puerta de los Leones en Chapultepec.

El 7 de enero de 2012 fue inaugurada la Estela de Luz, presentando 15 meses de retraso

en su libro “Arquitectura y Política”. Ambos permiten hipotetizar que la Estela de Luz también está relacionada con cuestiones de poder. Esto se explicará más adelante en el desarrollo del documento.

¹⁰ La razón para construir obra pública se inclina más por satisfacer el bolsillo de unos cuantos a costa del interés público, excluyendo el beneficio común y solo generando un beneficio individual. Individual para cierto gremio de la población.

¹¹ Recomiendo ver el documental “Se acabó la fiesta”, debido a que relacionan el término de “arquitectura de espectáculo” con obras que carecen de contenido y que para su construcción fue un mal gasto de inversión pública. Por lo que se relaciona con el término “elefantes blancos”. (<https://www.rtve.es/alacarta/videos/archivos-tema/archivos-tema-se-acabo-fiesta/1269406/>)

¹² Ahora lo que comprende Tailandia, país al sureste del continente asiático.

con respecto a la fecha inicial según su planeación¹³. Y no solo eso, el costo inicial para su construcción se estimó en 398 millones de pesos, sin embargo terminó ascendiendo en un 192%. Dando como resultado una inversión final de mil 304 millones de pesos (Palma, Mirando y Rosas, 2015). Además de que no se construyó en su totalidad el proyecto, de 34 mil 877 metros cuadrados solo se construyeron 8 mil 138 metros cuadrados¹⁴. En otras palabras, de todo lo que contemplaba la propuesta, solo fueron construidos la estela y un centro digital.

En consecuencia, la construcción de la estela representó un alto porcentaje de inversión federal sin haber un beneficio social de por medio. El monumento conmemorativo que supuestamente debía representar el "símbolo de orgullo y unidad para los mexicanos de hoy y del futuro", no es más que el reflejo del abuso de autoridad con la que cuentan algunos funcionarios en México (Infobae, 2019). El impacto que tuvo la Estela de Luz no fue más que la inconformidad de los capitalinos por lo que representó la inversión pública en comparación al beneficio común que podía ofrecer el proyecto.

Ante esta situación, es posible pensar que la planeación y construcción del proyecto de la Estela de Luz, está involucrada con malas prácticas por parte de servidores públicos y privados¹⁵. Dado que el impacto resultante del proyecto terminó por ser, en cierto modo, rechazado por la sociedad mexicana; consecuencia de la problemática político-social que representa el proyecto y su ejecución. Por ello, se propone la estela en la Ciudad de México como caso de estudio para el entendimiento de la problemática presentada: malas prácticas y posible corrupción dentro de la obra pública en México.

Debido a la complejidad que implican estas prácticas, se presentan diferentes variables de estudio para el entendimiento del problema, sus causas y efectos que provoca. Es decir, se tomará en cuenta factores políticos, económicos, sociales y urbanos para entender y analizar la situación problematizada en el caso de estudio. Con la finalidad de comprobar las malas prácticas de la obra pública en la Estela de Luz y exponer los impactos sociales que implican su planeación y construcción.

Primero, lo político permitirá conocer la parte normativa por la cual se rige la obra pública.

¹³ El proyecto de la Estela de Luz debía ser inaugurado para los festejos del bicentenario mexicano, con fecha de entrega en septiembre de 2010.

¹⁴ Se puede llegar a pensar que el no construir en su totalidad (los metros cuadrados propuestos) el proyecto, puede ser una de las razones, y de las menos importantes, de que el proyecto no haya tenido el éxito esperado.

¹⁵ Existen denuncias por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sobre posibles irregularidades y modificaciones injustificadas durante la planeación y ejecución de la Estela de Luz.

Ayudará a entender qué proyectos se consideran obra pública, los diferentes procedimientos por los que se contrata y los actores involucrados. También permitirá identificar los factores influyentes que incitan a que estas malas prácticas existan en la obra pública. Por consiguiente, la parte económica tendrá una estrecha relación con lo anterior, debido a que el recurso invertido en la obra pública es un detonante importante para que existan estas malas prácticas entre los servidores públicos y privados.

Posteriormente, lo social permitirá estudiar la Estela de Luz mediante dos maneras; la primera tendrá relación con un fenómeno social que son las malas prácticas y el acto corrupto. Derivado de ello, se analizarán los impactos, positivos y negativos, que resulten de la existencia de estas prácticas en la obra pública. El segundo, como parte de la apropiación del espacio como lugar de protesta para la expresión social. Seguido de la parte urbana, que servirá para analizar la estela como espacio público, debido a que ocupa parte de la ciudad siendo un espacio democrático para la sociedad mexicana.

Por lo tanto, el análisis de la Estela de Luz será mediante la definición teórica de tres conceptos para identificar porque la estela, y lo que implicó su planeación y construcción, puede ser considerada un caso de malas prácticas en la obra pública en México. A través de la recopilación de documentos y fotografías durante el proceso de ejecución de los contratos y la construcción del monumento¹⁶.

El análisis aplicado en la estela se propone mediante una metodología hipotética-deductiva basada en la comprobación de la teoría con la práctica. Por medio de la elaboración de esquemas comparativos de las diferentes etapas que implicó la Estela de Luz. Además de realizar líneas de tiempo en las que se muestra que, durante la ejecución de trabajos, existieron diversos retrasos lo que provocó las irregularidades y modificaciones al proyecto original.

¹⁶ Se consultaron diversos documentos para entender y analizar la Estela de Luz, tales como auditorías realizadas por parte de la Fiscalía Superior de la Federación, la convocatoria de lanzamiento para el concurso al bicentenario; así como diferentes reportajes y noticieros de México con respecto al tema.

JUSTIFICACIÓN

Debido a la importancia de la obra pública para el desarrollo social y por la presencia que tiene dentro de la arquitectura como espacio público¹⁷, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la Estela de Luz en la Ciudad de México como ejemplo de las malas prácticas realizadas dentro de la obra pública en México. Dichas prácticas perjudican, de manera directa e indirecta a la arquitectura, en el sentido de que los edificios o espacios (innecesarios) financiados, ocupan parte de la ciudad sin brindar el impacto social que deberían.

Es por ello que el análisis de la Estela de Luz será punto clave para el entendimiento de esta problemática a partir de comparativas y líneas de tiempo que expongan los vacíos existentes durante su planeación y ejecución. Con la finalidad de criticar y exponer que la Estela de Luz es un caso más de construcción de arquitectura de poder a costa del interés público¹⁸. Y, dado el impacto 'negativo' que ha tenido su construcción, se propone analizar la estela como parte de la apropiación del espacio con referencia a la libertad de expresión¹⁹.

Lo anterior permitirá elaborar un documento que sirva de instrumento para analizar proyectos de equipamiento urbano con características similares al presentado. Con el objetivo de criticar las deficiencias por parte de la obra pública y las consecuencias que implica el que sigan prevaleciendo las malas prácticas en la toma de decisiones. Anexando el análisis realizado mediante la metodología y las posibles soluciones que pueda arrojar dependiendo del caso de estudio²⁰.

¹⁷ La obra pública cumple un papel importante para el desarrollo social debido a que brinda equipamiento urbano a la ciudad. El equipamiento urbano pueden ser edificios y espacios de uso público, que proporcionan a la población servicios de bienestar social y de apoyo a las actividades económicas, sociales, culturales y recreativas (SEDESOL, 1999). De ahí que se proponga analizar la Estela de Luz como espacio público en la Ciudad de México.

¹⁸ Esto en relación con los elefantes blancos y la arquitectura de espectáculo que se explica más adelante en el primer capítulo.

¹⁹ La ciudadanía ha tomado la Estela de Luz como espacio de protesta. Es decir, la estela ha sido escenario de diferentes marchas y protestas en la que los ciudadanos expresan su molestia contra las acciones que ha tomado el gobierno. De ahí que se proponga analizar la estela como espacio público a partir de la apropiación.

²⁰ Debido a la variación que hay en las causas, motivos y consecuencias de los proyectos que se lleguen a analizar. En otras palabras, todos los proyectos se conciben en diferentes contextos y circunstancias, sin embargo pueden tener similitudes.

OBJETIVO GENERAL

Conocer la influencia política sobre la arquitectura a través del análisis del caso de estudio: la Estela de Luz en la Ciudad de México, con el fin de exponer la mala práctica que se lleva a cabo en la obra pública. Mediante la comparativa del proceso de ejecución de la estela y las irregularidades por las que se manifiesta el acto corrupto dentro de la obra pública. Con la finalidad de reflejar las causas y efectos que provoca la prevalencia de estas prácticas y cómo afectan a nivel social y urbano, para transformar la visión que se tiene de la arquitectura como instrumento de poder y verla como un potencializador social para el beneficio de la ciudadanía.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- . Analizar el marco normativo que regula la obra pública en México, con el fin de identificar cuáles fueron los procedimientos de contratación para la construcción de la Estela de Luz en Ciudad de México.
- . Estudiar qué es la corrupción y cómo se manifiesta dentro de la obra pública en México, con el fin de identificar las irregularidades durante la ejecución de trabajos en la Estela de Luz.
- . Explicar la definición del concepto de “elefante blanco” en la arquitectura y de donde se retoma, con la finalidad de mostrar porque la Estela de Luz se puede considerar uno de estos edificios.
- . Relacionar el concepto de elefante blanco con la arquitectura como representación del poder con el fin de demostrar que la política también rige sobre cómo se planea y construye la arquitectura.
- . Exponer el peso económico del proyecto sobre el objetivo original del proyecto, por medio de comparativas durante el proceso de la Estela de Luz, con el fin de criticar el modo en el que fue concebida.
- . Demostrar que la Estela de Luz es parte de la arquitectura del poder con la finalidad de mostrar que la arquitectura es parte de la propaganda política en México.

HIPÓTESIS

Es posible que, debido a que la obra pública se regula por medio de diferentes marco normativos, permita la existencia de prácticas deshonestas (corrupción) por parte de entidades públicas y privadas. Provocando que se incumplan los términos y condiciones pactados en temas de contratación de obra pública. En parte, por culpa de la deficiencia del marco normativo regulatorio con el que se ejerce la obra pública en México. Lo que permite que haya modificaciones injustificadas en los presupuestos presentados provocando atrasos en tiempos de entrega de obra.

Por otro lado, las diferentes leyes que regulan la obra pública, dictan distintas obligaciones, en cuestión de transparencia y rendición de cuentas, para los diferentes procedimientos de contratación que hay en la obra pública. Esto permite la discrecionalidad y opacidad con la que los funcionarios públicos cuentan para pasar por alto las modificaciones e inflaciones antes mencionadas, contribuyendo al desvío, de una parte, del recurso público invertido en la obra.

Evidentemente, estas prácticas impiden al arquitecto tener una postura crítica ante su proyecto, y esto cuestiona su papel dentro del diseño; que sea un títere manipulado o un aliado. Es decir que, debido al problema que se presenta en la obra pública, el arquitecto se ve en complicidad con los entes públicos y privados para llevar a cabo estas prácticas. A veces, por el simple hecho de alcanzar una aceptación, que creemos llamar éxito, que es otorgada por cierta élite del país, sin antes haber contribuido al crecimiento social y moral que tanto hace falta en estos tiempos.

Capítulo I | Marco Teórico - La Obra Pública en México

En este capítulo se aborda de manera general el tema de obra pública aplicado en México. Primero, se describe y explica parte del proceso legal que se aplica en México para la contratación de obra pública, al mismo tiempo se identifican los actores involucrados en el procedimiento para la ejecución de los trabajos y la toma de decisiones²¹. El objetivo de este análisis es entender los vacíos que existen dentro del marco normativo, permitiendo las malas prácticas y actos corruptos en la obra pública.

En segundo lugar, se define el concepto de corrupción para entender cómo se manifiesta dentro de la obra pública²². Se analizan las causas y efectos que estas prácticas provocan y cómo se reflejan en arquitectura y urbanismo. Además de exponer los impactos sociales que traen consigo que, en cierto modo, no provocan beneficio colectivo alguno. Por consiguiente, se analiza el término de elefante blanco que es utilizado para catalogar ciertos edificios públicos.

En este último paso, se explica de donde se retoma el concepto de ‘elefante blanco’ y por qué es utilizado para catalogar algunos proyectos de obra pública. Esta primera parte sirve de introducción para explicar y analizar la existencia de la arquitectura de espectáculo y status como parte de los elefantes blancos²³, provocando que la obra pública sea un instrumento de poder.

Todo lo anterior, se aplica y compara con el caso de estudio la Estela de Luz en Ciudad de México, con el fin de analizar este proyecto como obra pública y el problema político-social que envuelve el proceso de su construcción. Por último, se incorpora un apartado de conclusiones derivadas del análisis general aplicado a la estela. Permitiendo proseguir en el estudio de este caso para identificar los vacíos e irregularidades que presentó durante las diferentes etapas del proyecto en el siguiente capítulo.

²¹ La ley de Obras Públicas es el principal marco normativo por el cual se rige la obra pública, sin embargo debido a la complejidad de planeación que este sector comprende, intervienen diferentes Secretarías y leyes y reglamentos para la buena planeación y ejecución de obra pública.

²² Mariana Campos explica que la corrupción dentro de la obra pública se manifiesta por medio de “ajustes sustantivos” (Métrica de Transparencia de la Obra Pública, 2016). Este concepto se explicará más adelante.

²³ Debido a que cada proyecto es construido en diferentes contextos, los procesos o etapas de obra varían, por lo que las manifestaciones de corrupción pueden impactar de diferente forma. Por ello encontramos diferentes términos para catalogar los edificios, dependiendo el impacto y proceso que tengan: elefante blanco, arquitectura de espectáculo y/o de estatus.

1.1 Antecedentes para la contratación de obra pública

La primera norma jurídica en redactarse en términos de obra pública, lo establece el artículo 134° de la Constitución Mexicana de 1917. En su texto original se manifiesta que:

Artículo 134. "Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatorias y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Sin embargo, dicha norma se expresa de manera general y concisa, es decir, sólo recaba el procedimiento formal que se debe llevar a cabo para la realización de obra pública (Nava, s.f.). En los primeros años de existencia de la obra pública no existía una ley o reglamento que la regulará en su totalidad. Existen leyes que recogen reglas relativas a la obra pública²⁴, pero ninguna compete a un régimen ordenado. Esto es que la obra pública requiere de un reglamento que detalle y precise más el procedimiento para su elaboración.

Nava (s.f.), expone que debido a la falta de un marco normativo para la obra pública, se fomenta la anarquía²⁵ para la toma de decisiones en relación a los contratistas y el resto de la planeación y ejecución de la obra. Provocando la existencia de los contratistas de régimen, es decir, un grupo de 'privilegiados' realizando las obras públicas más importantes del país durante todo un sexenio (6 años)²⁶. Lo anterior ha propiciado que las entidades administrativas contraten la obra pública con diversos criterios para cada proyecto sin haber antes una regulación normativa específica, provocando que las obras crezcan en número y no por su importancia.

Debido a la importancia que representan tales obras para el desarrollo económico y social del país, se creó la Secretaría de Obra Pública en 1958. Esta secretaría tiene como objetivo encargarse únicamente de atender y resolver problemas que surgieran en materia de obra pública (Nava, s.f.). Para México, es importante poner en orden la planeación, el financiamiento y la construcción de las obras, debido a que representan una parte

²⁴ Antes de existir la vigente Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, diversos marcos normativos incluyen parte legal para la contratación de obra pública, como la "Ley Orgánica de la Administración Pública", la "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Federal", entre otras.

²⁵ 1. Ausencia total de una estructura gubernamental en un Estado. 2. Anarquismo (Doctrina política).

²⁶ Debido a que no se contaba con una ley reglamentaria para la obra pública, la Administración Pública Federal otorgaba contratos sin existir control alguno. Además, permitía que cada cambio de gobierno, o sea cada 6 años, se manejara la obra pública a conveniencia de quien estaba al poder.

importante en la inversión pública del país, de ahí que también se busque el buen manejo del recurso²⁷.

Como argumenta Nava (s.f.), la obra pública representa un gran significado como inversión pública en México. En su texto, "Derecho de las obras públicas en México" expresa que, la obra pública trasciende en la vida económica del país, es decir, este sector es una gran fuente de empleo. Por un lado genera y fomenta empresas de servicio para la construcción. Además contribuyen a la circulación y distribución de la producción agropecuaria, industrial y comercial en todo el territorio con caminos, carreteras y puentes (Nava, s.f.).

Por otro lado, la obra pública es un gran instrumento de desarrollo social. La dotación de edificios públicos para la salud y educación, son primordiales para el crecimiento y el bienestar de las personas. En este punto es donde radica la importancia de la inversión económica en la obra pública del país.

A pesar de la creación de la Secretaría de Obra Pública, la contratación de obra seguía incongruente, existiendo excepciones de éstas bajo su cargo, dando pie a la construcción dispersa de equipamiento urbano e infraestructura (Nava, s.f.). Ante esta situación, el Congreso de la Unión en 1965 expide la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (1966), siendo la primera en relación a la contratación de obra pública. Nava (s.f.) argumenta que ésta no es reglamentaria del art. 134° constitucional, sin embargo lo es, debido a que contiene reglas sobre la contratación, siendo el primer régimen legal de la obra pública federal.

Tras la creación de esta Ley y el reglamento²⁸, su cumplimiento llevó a la Secretaría de Obras Públicas a denominarla "Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas". Cuyo objetivo principal era regular en forma detallada y estricta el procedimiento de contratación para la construcción de obra pública a concurso cerrado (Nava, s.f.).

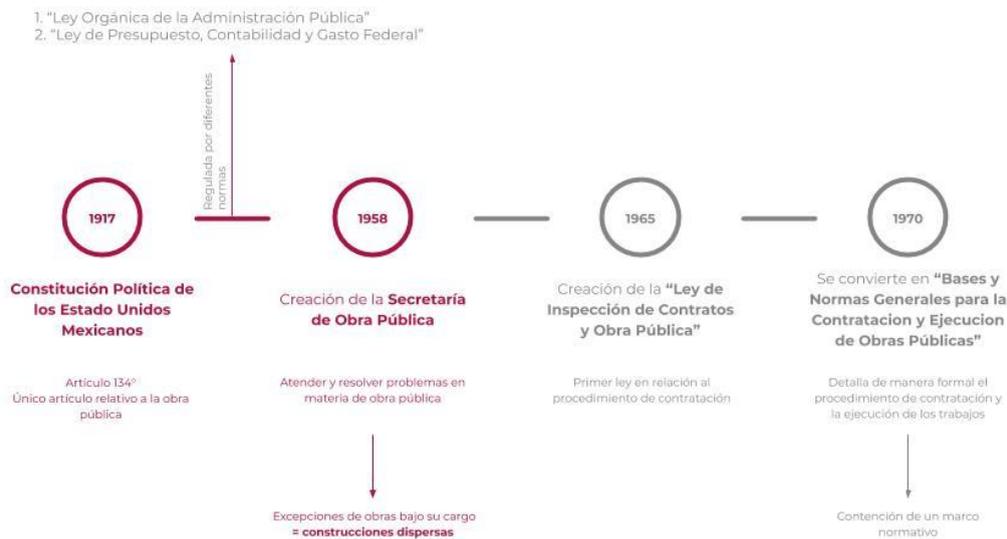
Nava (s.f.), comenta que con la creación de las normas generales²⁹ para la contratación de obra pública, el marco legal empezó a contenerse en uno solo y aplicarlas en todas las

²⁷ Tan solo este año, el gasto de inversión física es de \$762,000 mdp para la obra pública, según el Portal de Transparencia Presupuestaria. Sitio web: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Obra_Publica_Abierta

²⁸ La última actualización de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas fue en el año de 1970.

²⁹ "Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas".

instancias correspondientes. A pesar de ello, es evidente que continúan realizando obras sometidas a partir de sus propias normas jurídicas (ver esquema 1), provocando que las construcciones sean dispersas por todo el país, además de ser aplicadas con diferentes rubros para la contratación y ejecución de los trabajos³⁰.



Esquema 1. Cronología del orden normativo para las obras públicas en México.

FUENTE: Elaboración propia

Más adelante, en 1980 se creó la "Ley de Obras Públicas"³¹ que abolida la "Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas". Dentro de esta ley se emplea, por primera vez, el término de 'licitación pública'³² para la contratación de las obras en México. Lo anterior alude a que, para la realización de obra pública y con ello su contratación, tiene que ser por medio de una convocatoria pública. Esto es, la obra pública se tiene que adjudicar a través de concurso para la presentación de diversas propuestas que aseguren las condiciones de precio, calidad y financiamiento (Art. 30°, Ley de Obras Públicas de 1980).

Es importante mencionar que toda obra pública realizada en territorio mexicano con aportación de recurso federal se rige bajo la ley antes mencionada (Art. 7°, LOP de 1980). Dicho de otra manera, cualquier obra construida en los estados o municipios del país que son financiadas con parte del recurso económico federal se regula bajo la Ley de Obras

³⁰ En México, la obra pública se somete a dos sistemas: 1) adjudicación directa y 2) contratación. Más adelante se explicará en qué consisten los 2 sistemas mencionados.

³¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980.

³² Procedimiento de contratación que, a través de una declaración unilateral de voluntad contenida en una convocatoria pública, el Estado se obliga a celebrar un contrato para la adquisición de un bien o servicio, con aquél interesado que cumpliendo determinados requisitos prefijados en la convocatoria por el ente público de que se trate, ofrezca al Estado las mejores condiciones de contratación. FUENTE: Secretaría de la Función Pública (SFP).

Públicas. Además de tomar en cuenta y consultar las leyes locales aplicables en donde se construye.

El gobierno federal precisa el procedimiento de contratación, los trabajos considerados obra pública, los elementos que se deben incluir en los presupuestos, es decir, todo lo relacionado a la planeación, programación, presupuestación y construcción de una obra. Sin embargo, para participar en la licitación pública, los contratistas deben estar incluidos en el 'Padrón de Contratistas'³³ que, en cierto modo, limita la participación de las personas interesadas (Art. 19°, LOP de 1980).

De modo que la contratación y ejecución de obra pública es más concisa, aún más en 1982 se reformó el art. 134° constitucional que describe el procedimiento por el que se someten las obras, no obstante, sigue en términos generales. En la reforma se expresa lo siguiente:

Artículo 134. "Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia, honradez y transparencia, 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 adjudicará 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, la información de todo esto es accesible a cualquier ciudadano mexicano que lo solicite.

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, transparencia y honradez que aseguren las mejores condiciones para el estado.

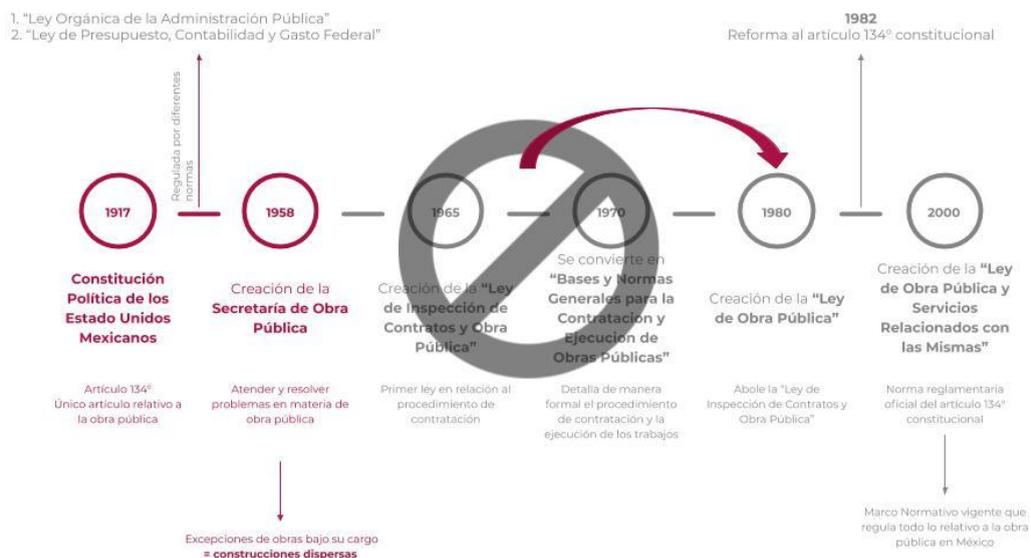
El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

³³ El Padrón de Contratistas consiste en un trámite que realiza el interesado para poder participar en concursos para la asignación de contratos de obra pública y servicios relacionados con la misma en México. FUENTE: Secretaría de Obras y Servicios.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución” (Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982).

A pesar de la reforma, Nava (s.f.) argumenta que el cambio no modificó el mandato original que se establece para las obras públicas. Solamente se precisó acerca del procedimiento de contratación y cómo debían de utilizarse los recursos federales. Asimismo, establece que las entidades encargadas podrán suspender toda actividad en caso de estar en riesgo el recurso³⁴.

Son pocos los cambios que se implementan para la contratación y ejecución de las obras públicas en México (Ver esquema 2). Ni la Ley de 1980 era tan específica porque seguían existiendo ambigüedades para el procedimiento de contratación y selección de la mejor propuesta. El 4 de enero de 2000 se publica la vigente “Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM)”. Ésta es de orden público y reglamenta la aplicación del artículo 134° constitucional en materia de contratación para la obra pública (Art. 1°, LOPSRM). Significa que toda entidad, municipio y/o dependencia gubernamental que realicen obras y, éstas sean financiadas por recursos públicos, deben apegarse a esta Ley.



Esquema 2. Cronología del marco jurídico para la obra pública

FUENTE: Elaboración propia

³⁴ Reforma del artículo 134° constitucional. Sitio web: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2004/09/asun_1350666_20040914_1355901.pdf

La LOPSRM está vigente al día de hoy, implementa aspectos tales como las licitaciones públicas nacionales e internacionales. Incluye, el procedimiento de selección del contratista, así como el procedimiento de contratación por el cual éste se somete. Además de especificar lo que se entiende por obra pública y los servicios a fin (Artículos 3° y 4°, LOPSRM).

Por otro lado, especifica las leyes y normas para consultar dependiendo los impactos que genera la construcción. Por ejemplo la “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”, que evalúa los impactos ambientales que genera el proyecto (Art. 20, LOPSRM). En cambio, la parte de planeación, programación, presupuestación y gasto de la obra pública, se sujeta también a la “ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria” (Art. 24°, LOPSRM).

De lo anterior podemos decir que la obra pública es un proceso tan complejo, que requiere de diversas normas para su buena planeación y ejecución. Haciendo referencia a lo mencionado en el párrafo anterior, según la plataforma ‘Compranet’³⁵ y la ‘Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción’³⁶, existen diversos ordenamientos aplicables en materia de obra pública (ver esquema 3). Sin embargo, nuestro objeto de estudio será la vigente ley de obras públicas, la cual se explica en el siguiente tema.



Esquema 3. Parte de la normatividad aplicable para la obra pública en México de acuerdo a CompraNet y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción.

FUENTE: Elaboración propia

³⁵ Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obra Pública, Servicios y Patrimonio Federal. Normatividad de Obras Publicas, sitio web: <http://secodam.gob.mx/unaopspf/dgaop/normaop.htm>

³⁶ Aguirre Campos, Maricela. (2016). Marco Normativo de las Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Noviembre 04, 2020, de CMIC Sitio web: https://issuu.com/icic1/docs/marco_normativo_de_la_ley_de_obras_

1.1.1 ¿Qué es la obra pública?

En México, toda obra realizada por el gobierno federal está regulada por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM). Dicha ley tiene por objeto aplicar lo previsto en el Artículo 134° constitucional, el cual establece que los recursos económicos dispuestos a la obra deberán ser administrados con eficiencia, eficacia, honradez y transparencia cumpliendo el objetivo para el que fue destinado. Además de establecer que todo contrato para la ejecución de obra deberá ser adjudicado por medio de convocatoria pública y a sobre cerrado³⁷.

De acuerdo con la LOPSRM, en su artículo 3° se toma por obra pública todos “los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles” (ver imagen 1). Según Nava (s.f.), podemos entender por obra pública las acciones o servicios que lleva a cabo el gobierno sobre inmuebles con el fin de satisfacer las necesidades públicas asegurando el gasto responsable y eficiente del recurso económico.



Imagen 1. Trabajos de infraestructura en México.

FOTO: Cuartoscuro | FUENTE: <https://obras.expansion.mx/>

La obra pública por naturaleza debe garantizar el gasto adecuado del recurso cumpliendo con el objetivo principal, que debe responder a la necesidad pública. En otras palabras,

³⁷ Artículo 134° Sitio web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

responde al interés colectivo de la población de manera directa o indirectamente³⁸, es decir que la elaboración de obra pública debe atender los diferentes contextos y objetivos a los que se somete (Flores, 2016). Podemos decir que, debido a las diversas situaciones sociales y urbanas que se presentan en México, ésta responde a diferentes problemáticas de equipamiento e infraestructura.

Por otro lado, los servicios relacionados con la obra pública, según el artículo 4° de la vigente LOPSRM, se entienden por los “trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integra un proyecto; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regula esta Ley; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones”³⁹. Esto es, que la obra pública debe ser estudiada y planeada de la mejor forma para llevar a cabo los trabajos de construcción.

La obra pública es un proceso complejo donde intervienen diversos sectores para la planeación, contratación y ejecución de trabajos, como las Secretarías de la Función Pública que, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, están encargadas de establecer las disposiciones administrativas en materia de contratación pública (Artículo 8°, LOPSRM). Asimismo, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, además de consultar obligatoriamente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, interviene para la evaluación del impacto ambiental que pueda generar la obra (Art. 20°, LOPSRM).

Para que una obra sea considerada pública debe responder a diferentes requisitos (ver esquema 4). En primer lugar, como se ha mencionado, se trata de un servicio o trabajo que consiste en la remodelación, construcción, instalación, reparación, etc. de un inmueble. Incluye, las investigaciones y estudios técnicos, como el anteproyecto arquitectónico y de ingeniería (Nava, s.f.). Lo último, debido a que la planeación de obra pública requiere de estudios para la factibilidad económica y social que implica la construcción del proyecto⁴⁰.

³⁸ La obra pública responde a la necesidad pública directamente por medio de la construcción de infraestructura en relación a los servicios básicos (agua, luz, drenaje, etc). Por otro lado, de manera indirecta es la planeación y construcción de espacio público para actividades de recreación.

³⁹ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM). Artículo 4°. Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 2000 (México)

⁴⁰ Los trabajos y servicios considerados obra pública se reúnen en los artículos 3° y 4° de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.



Esquema 4. Requisitos para que un proyecto sea considerado obra pública.

FUENTE: Elaboración propia

En segundo lugar, la obra que se planea y ejecuta debe ser iniciativa y actividad cien por ciento del gobierno⁴¹ (Art. 1º, LOPSRM). No obstante, Nava (s.f.) comenta que en la mayoría de los casos los gobiernos no cuentan con los recursos técnicos y/o personales⁴² para llevar a cabo los trabajos, por lo que recurren a la contratación de particulares para la prestación de servicios⁴³. Aunque la prestación de servicios sea privada, el financiamiento para las obras sigue siendo recurso federal⁴⁴. En teoría, la petición de construir debe ser decisión del gobierno y los particulares sólo se encargan de los trabajos materiales y del personal.

Como tercer requisito, debe emplearse en un bien inmueble, es decir, que la prestación de servicios por sí solos no se considera parte de la obra pública⁴⁵. La obra pública, por ser un proceso complejo, necesita de otros servicios para llevar a cabo la buena planeación y ejecución de los trabajos, por lo que terminan siendo parte del proceso. Un ejemplo son los estudios de factibilidad financiera, inclusive los estudios técnicos, como los de la mecánica

⁴¹ Nava Negrete (s.f.) comenta que agentes privados donan al gobierno o, más bien, equipan a la ciudad con escuelas, hospitales, etc. Esto es, que la donación de estos equipamientos son obras de beneficio colectivo y su construcción representa una inversión y construcción privada.

⁴² Por recursos técnicos y personales se refiere a maquinaria, equipo de obra, personal calificado y todos los elementos necesarios para desarrollar una obra de la mejor manera.

⁴³ Por ello el que existan los contratos por adjudicación directa o por licitación pública.

⁴⁴ Recurso contemplado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁴⁵ En el texto, "Derecho de las Obras Públicas en México" (s.f.), se menciona que la prestación de servicios no se considera obra pública si no se aplica directamente y de forma necesaria a un bien.

de suelos para determinar la estructura, siempre y cuando estén aplicados a un bien inmueble.

Por último, la obra pública debe responder a la necesidad pública en beneficio de la sociedad en general. Dando a entender que el propósito de la obra es servir para el desarrollo de las ciudades y de su población. Sin embargo, Nava (s.f.) argumenta que es probable que el gobierno lleve a cabo trabajos de obra pública sin propósito para la colectividad, por la experiencia que se tiene con la administración pública en México. Por ello, se resalta que la obra pública debe tener, como único fin, el beneficio colectivo.

En resumen, la obra pública son los trabajos y servicios realizados para la ejecución de un proyecto de índole público, cubriendo las demandas públicas con respecto al desarrollo social y económico de las ciudades. Por lo tanto, construir obra pública no es un caso aislado en el que solo participa el gobierno mexicano, sino que, se trata de un proceso en donde entidades públicas, privadas y sociales intervienen para llevar a cabo proyectos en pro de la ciudadanía. Con el fin de mejorar la calidad de vida, además de contribuir en el crecimiento del país.

1.1.2 Proceso para la realización de obra pública

La obra pública no solo consiste en los trabajos y servicios a fin a la construcción, sino que, ésta es sometida por diferentes etapas para su correcta organización, planeación y ejecución (Flores, 2016). En el contenido de la LOPSRM⁴⁶, destacan cuatro etapas principales: 1. Comité de Obra Pública, 2. planeación, 3. contratación y, 4. ejecución de obra.

1. **Etapa 1** - Creación del Comité de Obra Pública:

En primer lugar, las entidades federales que soliciten la realización de obra pública deberán crear un 'Comité de Obra Pública' para administrar y controlar el proceso de obra de su interés. Éste tiene como obligación revisar el programa y presupuesto⁴⁷ de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como dictaminar las políticas y lineamientos para llevar a cabo correctamente el procedimiento.

El Artículo 25° de la LOPSRM establece que el comité será integrado por un conjunto de funcionarios, señalando como máxima autoridad al Oficial Mayor, seguido de los directores generales. También, éste debe comprender un número impar de miembros para la toma de decisiones y votaciones. Por otro lado, el artículo señala la intervención del área jurídica y los órganos internos de control (OIC) de cada entidad, quienes solo pueden asesorar sin derecho de voto.

El párrafo anterior refiere, por un lado, que el comité es un organismo que determina qué obras se van a construir durante un periodo presupuestal⁴⁸. Además de tener la capacidad para controlar las decisiones durante el proceso al que se somete la obra pública. Por otro lado, el área jurídica y los OIC están encargados de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los mismos, sin embargo no tienen derecho a la opinión aun en caso de alguna irregularidad.

2. **Etapa 2** - Planeación, programación y presupuesto:

En segundo lugar, está la planificación de la obra donde se pone a discusión qué se va a construir, cómo se va a construir y con qué se va a construir. Cada entidad que se le otorgue recurso federal para la realización de obra pública, deberá imprescindiblemente

⁴⁶ "Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas". Diario Oficial de la Federación, México, 4 de enero de 2000.

⁴⁷ Programa Anual de Obra Pública (PAOP) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

⁴⁸ Esto corresponde al Plan Anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se realiza año con año.

elaborar y publicar el 'Programa Anual de Obra Pública'⁴⁹ (PAOP). Este programa presenta todos los proyectos planeados y presupuestados para su construcción (Art. 21°, LOPSRM).⁵⁰

Toda entidad debe presentar formalmente el proyecto de obra pública que desea realizar⁵¹. La viabilidad de los proyectos presentados en el PAOP, deben estar sustentados con los trabajos derivados de los "servicios relacionados"⁵² (Flores, 2016). Éstos son estudios de preinversión que se realizan para definir la factibilidad técnica, económica, ambiental y social. El proyecto arquitectónico y de ingeniería se deben presentar como complemento de los estudios mencionados.

También, se debe mostrar la calendarización financiera de los recursos para los trabajos de construcción que éste represente y, la programación de los tiempos de ejecución de obra. En esta etapa es donde se consolida todo el proyecto de obra pública.

3. **Etapas 3** - Selección y contratación:

Cuando el gobierno no posee los recursos humanos ni técnicos, recurre a los diferentes procedimientos de contratación para la realización de obra pública⁵³. Si el gobierno decide no ejecutar una obra por sí mismo, deroga los trabajos a un tercero (Flores, 2016). Es decir, que el gobierno contrata por adjudicación directa, invitación a cuando menos tres o licitación pública la prestación de servicios particulares para los trabajos de construcción (Art. 27°, LOPSRM).

El artículo 27° de la LOPSRM establece que la contratación debe asegurar las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Esto es que debe ser una decisión consistente y sustentada que, con el objetivo de atender una necesidad pública, cumpla con el requisito de proporcionar los mejores

⁴⁹ El PAOP tiene como fin programar anualmente las obras públicas que toda entidad de gobierno requiera. En él se expondrá la planificación de los proyectos a ejecutar, así como los objetivos y justificación de éste.

⁵⁰ Además, toda obra a ejecutar debe estar contemplada en el 'Plan Nacional de Desarrollo' o en el Presupuesto de Egresos de la Federación (Art. 17°, LOPSRM).

⁵¹ El artículo 22° de LOPSRM establece que toda entidad deberá poner a disposición pública el PAOP a través de la plataforma digital CompraNet.

⁵² "Se consideran servicios relacionados con las obras públicas, los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regula esta Ley" (Art. 4°, LOPSRM).

⁵³ En México, la obra pública puede realizarse de dos formas: 1. contratación o 2. administración directa. El segundo hace referencia a cuando el gobierno decide por sí mismo realizar todo el proceso de obra pública, que va desde su planeación hasta la ejecución de la obra (Art. 26, LOPSRM).

términos en relación a costo y calidad.

La contratación, de preferencia, debe aplicarse por medio de una convocatoria pública que promueva la sana competencia. En la que particulares presentan diversas propuestas a sobre cerrado y el jurado emite un fallo a favor. Aunque, existen casos donde la contratación se hace por adjudicación o invitación. Éstas, a diferencia de la convocatoria, restringen un tanto la participación de propuestas para selección⁵⁴.

Flores (2016) afirma que el lanzamiento de convocatoria permite regular los posibles vacíos de opacidad que puedan derivarse en la adjudicación e invitación. Dicho de otra manera, posibilita la toma de decisiones justa al elegir un ganador, además de hacer transparente y equitativo el proceso de selección.

4. **Etapas 4 - Ejecución de la obra:**

En esta etapa se constituye el 'Programa de Ejecución', el cual es la base para los avances de obra (Art. 52°, LOPSRM). Aquí se establecen los pagos, anticipos, ajustes o modificaciones que se deriven del proyecto y, el lapso de tiempo para su construcción. La entidad interesada debe asignar una 'Residencia de Obra' que se encargue de la supervisión, vigilancia y control de los avances. Pero también está la posibilidad de contratar a un tercero para realizar estas responsabilidades (Art. 53, LOPSRM).

La residencia es un instrumento de vigilancia que busca eludir la generación de beneficios para solo unos participantes, o bien, minimiza las dinámicas de interés privado. Como se mencionó, en esta etapa se realizan los procesos de supervisión durante la ejecución de los trabajos para el cumplimiento del programa⁵⁵. Aunque, sí existe el incumplimiento en uno o varios términos del contrato, éste se anulará administrativamente (Art. 61°, LOPSRM).

La LOPSRM establece que la Secretaría de la Función Pública (SFP) es la entidad encargada de vigilar y sancionar a contratistas y funcionarios a nivel federal. En caso de incumplimiento, los involucrados tienen la obligación de rendir cuentas. Si la parte contratista infringe lo proclamado en la LOPSRM, será sancionado como lo dicta la misma, sin embargo, si es por parte de funcionarios, se ejercerán las sanciones aplicables de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (Flores, 2016).

⁵⁴ La contratación de obra pública por invitación restringe la participación debido a que solo se emite a un grupo de personas previamente seleccionadas y convocadas.

⁵⁵ Se supervisarán los trabajos durante el desarrollo de la obra y, según el resultado obtenido en la entrega, se concluirá el contrato, o bien, se aplicaran las sanciones correspondientes (Flores, 2016).

1.1.3 Concursos y contratación para la obra pública

El artículo 27° de la LOPSRM establece que toda entidad interesada en realizar obra pública deberá elegir uno de los procedimientos de contratación que asegure las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

1. Adjudicación directa:

La adjudicación directa es un procedimiento de contratación que se realiza sin ser puesto a discusión, es decir, que no existe competencia alguna. El contrato es celebrado de manera directa para los trabajos de obra que solicita la dependencia interesada (Secretaría de la Función Pública, 2017). La Administración Pública asigna un contratista sin mayor discurso o explicación, beneficiando la selección a favor de uno solo sin estar sujeto a votación. Aunque el contrato sea consignado directamente, debe seguir cumpliendo con las disposiciones que establece la LOPSRM, sin embargo, existen excepciones a la Ley que permite que no se garantice el cumplimiento del contrato y el recurso⁵⁶.

2. Invitación a cuando menos tres personas:

Sistema de preselección de candidatos por medio de una invitación que permite la competencia e igualdad entre los participantes⁵⁷ (Secretaría de la Función Pública, 2017). El artículo 44° de la LOPSRM establece que la convocatoria⁵⁸ debe ser publicada por medio de la plataforma CompraNet⁵⁹ y en la página web de la entidad interesada en realizar obra pública. Sin embargo, también menciona que la difusión de la misma es solo con fines de transparencia y para dar a conocer el procedimiento de contratación. Por lo tanto, ésta no genera derechos de participación de cualquier interesado⁶⁰. Por lo que los convocados

⁵⁶ A grandes rasgos, la Ley de obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas establece la transparencia y rendición de cuentas para los diferentes sistemas de contratación en términos de obra pública. Sin embargo, las obligaciones de transparencia que rige no son uniformes para todos los tipos de inversión y contratación; un ejemplo para estas excepciones es la adjudicación directa (Campos & Landaverde, 2016).

⁵⁷ Aunque la competencia sigue siendo limitada debido a que la invitación para la realización de obra pública es enviada únicamente a los participantes que se encuentran en una lista previamente seleccionada por la entidad interesada en contratar los servicios.

⁵⁸ En la convocatoria se establecen las bases y lineamientos para la entrega de las proposiciones.

⁵⁹ Sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas (SFP, 2016).

⁶⁰ Los interesados deben estar inscritos en el Registro Único de Contratistas para la Administración de Obra Pública Federal, sin embargo, no existe una etapa de precalificación que de certeza que éstos cumplen con los requisitos legales y administrativos (MeTrop, 2016).

deben presentar un oficio de invitación⁶¹ previamente enviado por parte de la entidad.

3. Licitación Pública:

Sistema de contratación en el que a través de una convocatoria pública el gobierno celebra un contrato para la adquisición de un bien o servicio. El artículo 27° de la LOPSRM, además de establecer los procedimientos de contratación, menciona que los contratos de obra pública deben ser adjudicados por medio de una licitación pública, o concurso, para que los interesados puedan participar libremente y presentar sus propuestas de forma equitativa.

El esquema 5 muestra los pasos que siguen las licitaciones de obra pública. En primer lugar, se lanza una convocatoria pública en la plataforma CompraNet y en el diario Oficial de la Federación (DOF) para dar a conocer las bases del concurso y, por efectos de transparencia y rendición de cuentas (Artículo 32°, LOPSRM). El artículo 31° de la LOPSRM establece que la convocatoria deberá contener la siguiente información:

1. Nombre o razón social de la dependencia convocante.
2. Descripción general de la obra o del servicio y el sitio donde se llevarán a cabo los trabajos.
3. Porcentaje, forma y términos de anticipo.
4. Plazo de ejecución de los trabajos, indicando la fecha estimada de inicio.
5. Condiciones de pago dependiendo del contrato celebrado.
6. Lugar, fecha y hora para la visita o visitas al sitio de realización de los trabajos.
7. Fecha, hora y lugar de la primera junta de aclaraciones a la convocatoria de la licitación.
8. Fechas, horas y lugares de celebración de la presentación y apertura de proposiciones; comunicación del fallo y firma del contrato.
9. Proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran.



Esquema 5. Procedimiento de una licitación pública de acuerdo LOPSRM

FUENTE: Elaboración propia

⁶¹ Documento que establece todos los requisitos necesarios para que el convocado pueda participar en el procedimiento de contratación de invitación a cuando menos 3 personas para la realización de obra pública.

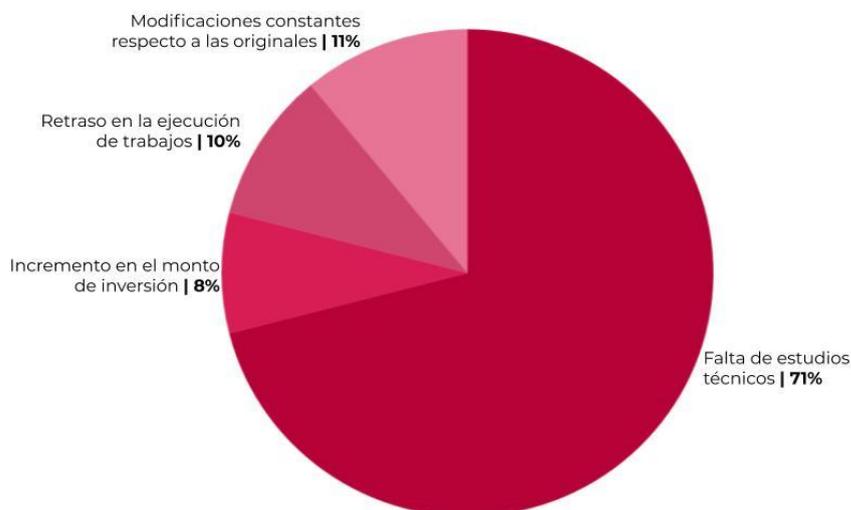
En segundo lugar, se realiza una visita al sitio donde se planea llevar a cabo la construcción del proyecto o los servicios que se solicitan. El tercer paso es la junta de aclaraciones, en la que los participantes y las entidades aclaran, modifican, precisan y/o suprimen los requisitos de las bases del concurso. Aclaradas las dudas, los participantes envían sus proposiciones mediante documentos físicos o digitales o, lo que la convocatoria establezca.

En quinto lugar, se realiza un acto de presentación y apertura de todas las proposiciones participantes, a las que podrá asistir cualquier persona en calidad de observador. Enseguida, el jurado debe realizar una evaluación de solvencia técnica y económica, además de considerar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las bases del concurso. Por último, el jurado emitirá un fallo a favor de la propuesta que solvente los requisitos emitidos en la convocatoria y garantice el recurso económico.

1.2 Malas prácticas dentro de la obra pública

La construcción de obra pública es una fuente importante de crecimiento económico, empleos y beneficios. Sin embargo, existen prácticas que han hecho de ésta una fuente de financiamiento de interés individual para un grupo reducido (Campos y Landaverde, 2016). Las malas prácticas se pueden presentar en todo el proceso, es decir, desde la concepción de la obra pública hasta su entrega (IMCO, 2018). Un ejemplo de ellas es la manipulación de proyectos o la facturación para adquirir materiales de menor calidad⁶².

En México, la gestión de obra pública presenta serios problemas. Un análisis hecho por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en 2012, muestra cuales son las prácticas más frecuentes destacando que la falta de estudios técnicos es la más común con un 71% (ver esquema 6). Dentro del análisis, la ASF dictaminó que varios proyectos públicos presentaron diversas modificaciones en la ejecución de sus contratos. Tardaron un 126% más para la conclusión y entrega de las obras y tuvieron un sobrecosto del 36.6% (MeTrop, 2016).



Esquema 6. Principales problemas de la obra pública de acuerdo al análisis hecho por la ASF.

FUENTE: Elaboración propia

⁶² La Auditoría Superior de la Federación (2012) detectó la planeación incompleta en relación al alcance del proyecto, la baja o nula rentabilidad económica y social, la insuficiencia de estudios técnicos, etc. como las practicas comunes que se manifiestan en la gestion de contratos de obra publica (https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf).

A su vez, Campos (2016) argumenta que la dificultad técnica que implican los proyectos vuelve complicada la supervisión y seguimiento de las obras, permitiendo manipular e inflar el presupuesto original. Por lo tanto, las modificaciones constantes, el retraso de tiempos programados y la falta de estudios de factibilidad son algunas de las prácticas que afectan el ciclo entero de la obra pública. Haciendo que el gasto del recurso se invierta de forma ineficiente y no se logre cumplir con lo establecido.

La rendición de cuentas y la fiscalización de los proyectos no debe limitarse sólo al cumplimiento del marco normativo en términos de inversión, sino que también se debe exigir que el valor público y los beneficios sociales se vean reflejados⁶³ (ASF, 2012). Las malas prácticas no sólo causan daños económicos, también impactan negativamente debido a la construcción de obra innecesaria sin ningún fin social⁶⁴. Por ello se busca promover acciones que reduzcan estas prácticas en los procesos de obra pública.

⁶³ Así como se establece garantizar el recurso público, de igual forma se debe exigir que todo proyecto de obra pública cumpla con la función u objetivo social por el cual fue planeado.

⁶⁴ Mariana Campos (2016) argumenta que la corrupción existente en la obra pública permite el financiamiento de obra pública innecesaria y/o de proyectos de baja rentabilidad social, que se inclinan por satisfacer los intereses de grupos específicos a costa del interés públicos (<https://www.mexicoevalua.org/numerosdeerario/documento-metrop-antidoto-vs-la-corrupcion/>).

1.2.1 ¿Qué es la corrupción?

No es tema nuevo que el término corrupción se relacione con la obra pública. Para entender e identificar las causas, efectos y consecuencias de esta práctica, en primer lugar se debe definir qué es la corrupción. La Transparencia Internacional Mexicana (T.I.) la define como el abuso del cargo público para el beneficio privado. Es decir, el mal uso del poder público para obtener ganancias de forma ilícita atentando contra los derechos humanos de la población. Asimismo, la Secretaría de la Función Pública (SFP) dice que consiste en el abuso del poder para beneficio propio y lo clasifica dependiendo el grado (ver tabla 1).

| TIPO DE CORRUPCIÓN | DEFINICIÓN |
|------------------------------------|---|
| Corrupción a gran escala | Consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común. |
| Actos de corrupción menores | Consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos. |
| Corrupción política | Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio. |

Tabla 1. Clasificación de la corrupción de acuerdo a la Secretaría de la Función Pública

FUENTE: Elaboración propia

La tabla 1 muestra los tres tipos de corrupción que existen: corrupción a gran escala, actos menores y corrupción política. La primera se define como el abuso de poder por parte de personas de alto nivel donde las acciones solo benefician a unos cuantos a expensas del bien común. Los actos menores ocurren cuando los funcionarios públicos abusan de su poder en las interacciones cotidianas de los ciudadanos. Y la política se refiere a una manipulación de las instituciones, normas y políticas públicas por parte de políticos para sostener su poder, estatus o riqueza.

Existen dos ámbitos principales de la corrupción donde pueden interactuar diferentes tipos de agentes: el público y el privado. La primera ocurre dentro del sistema estatal e involucra a servidores públicos y, en el ámbito privado, la corrupción está relacionada con empresas u organizaciones no gubernamentales. Se puede considerar que los diferentes agentes y

ámbitos pueden interactuar al mismo tiempo entre ellos creando esquemas de corrupción, por ejemplo grandes empresarios con altos funcionarios públicos.

En México, los actos corruptos en la obra pública se ven reflejados a través de irregularidades durante la gestión de los contratos (IMCO, 2018). La Auditoría Superior de la Federación (2014) ha identificado como ejemplo de éstas la planeación incompleta de proyectos, insuficiencia técnica, sobrecostos en presupuesto público y atrasos en la ejecución de obra. Por lo tanto, las prácticas corruptas son un proceso fragmentado que interfieren en las etapas de obra pública, provocando el financiamiento y construcción de proyectos incompletos, mal hechos o sin ninguna vocación social. (Flores, 2016).

1.2.2 Manifestaciones de corrupción en la obra pública

La mayor parte del presupuesto federal es destinado para la inversión en obra pública⁶⁵. Significa que los gobiernos invierten los recursos públicos traducidos en obra física para el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, el valor de la inversión va en constante disminución, debido a que el dinero no se emplea de manera eficaz ni eficiente. Por lo tanto, se promueve el financiamiento de proyectos inconclusos, mal hechos, abandonados, con uso distinto o sin beneficio social (MeTrop, 2016).

El sector de la construcción en nuestro país es de los más vulnerables a presentar corrupción⁶⁶. Mariana Campos, Coordinadora del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas de México Evalúa (2016), afirma que la poca productividad de la inversión en la obra pública es por las prácticas corruptas que ejercen en ella⁶⁷. En 2012, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) intervino en la revisión de proyectos públicos encontrando prácticas irregulares en relación a la gestión de los contratos, causando sobrecostos en presupuestos y retrasos de tiempo en el desarrollo y entrega de las obras⁶⁸.

Campos (2016) argumenta que los contratos públicos analizados por la ASF sufrieron “ajustes sustantivos”⁶⁹ en el monto presupuestal y en los tiempos de ejecución. Es decir, que los servidores públicos autorizan de manera discrecional modificaciones injustificadas sobre los acuerdos previamente establecidos. Como consecuencia, la ASF, en sus informes de la Cuenta Pública del 2014, identifica una serie de prácticas irregulares sobre el gasto federalizado en la obra pública, mostradas en la tabla 2.

⁶⁵ En México, entre el 15 al 20% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se emplea como inversión física para el desarrollo de obra pública (Auditoría Superior de la Federación, 2012).

⁶⁶ México ocupó el puesto 103 de 175 en el Índice de Percepción de la Corrupción en 2014, obteniendo 35 puntos de 100, en donde 0 corresponde a los niveles más altos de corrupción. Sitio web: <https://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/>

⁶⁷ Campos, Mariana. (2016). Métrica de Transparencia de la Obra Pública. Marzo 15, 2020, de México Evalúa Sitio web: <https://www.mexicoevalua.org/numerosdeerario/documento-metrop-antidoto-vs-la-corrupcion/>

⁶⁸ Auditoría Superior de la Federación (2012). Problemática General en Materia de Obra Pública. Sitio web: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf

⁶⁹ Se entiende por ajustes sustantivos como las decisiones políticas que tienen por objeto la reducción o eliminación de determinados gastos, o la inflación de costos en los presupuestos.

| IRREGULARIDADES | MANIFIESTO |
|--|---|
| 1. deficiencia en la planeación, contratación y ejecución de la obra | Planeación incompleta de los anteproyectos y proyectos ejecutivos Insuficiencia técnica en el desarrollo de los proyectos |
| 2. incumplimiento de los términos del contrato | Falta de transparencia e información Procesos de contratación desorganizados y opacos |
| 3. modificaciones al proyecto original | Construcción de proyectos incompletos Proyectos con diferente uso y/o programa arquitectónico |
| 4. incrementos excesivos en el monto de inversión | Sobrecostos Estimación incorrecta de los ingresos para cubrir el costo |
| 5. prórrogas en los plazos de contratación, ejecución y puesta en operación de la obra | Retrasos Entrega de proyectos fuera de tiempo |
| 6. deficiencias en el control y supervisión del proyecto | Opacidad y discrecionalidad Falta de coordinación entre dependencias |

Tabla 2. Prácticas corruptas reflejadas en la obra pública de acuerdo al Informe General de la Cuenta Pública 2014

FUENTE: Elaboración propia

Entre las prácticas más comunes destacan las modificaciones injustificadas, incrementos excesivos de costos y prórrogas en los plazos. A su vez, la falta de documentación, que demuestra el proceso competitivo y las condiciones de contratación en términos de precio, calidad y oportunidad, contribuye en la opacidad de la rendición de cuentas⁷⁰ (Campos, 2016). Por lo que la corrupción no solo se limita al favoritismo en otorgar un contrato, sino que existen prácticas durante todo el proceso de obra pública (ver tabla 3).

Tal como se presenta en la tabla 3, la obra pública se divide en tres etapas. En cada una de ellas se presentan diferentes prácticas dependiendo las actividades, por ejemplo, en la precontratación se refleja la falta de preparación técnica y la falta de competitividad en los procesos de contratación. Derivado de lo anterior, en la etapa de contratación, se presentan pocas propuestas solventes. Por último, en la post contratación se presentan las modificaciones presupuestales y la construcción de obras con baja rentabilidad económica y social.

⁷⁰ La Métrica de Transparencia, realizada por México Evalúa (2016), resalta que durante la publicación de documentos existe total opacidad debido a que las exigencias de transparencia son diferentes para los procesos de contratación. Por lo tanto, se desconocen los mecanismos de selección para la priorización de los recursos en términos de obra pública.

| IRREGULARIDADES | |
|--------------------------|--|
| PRECONTRATACIÓN | <ol style="list-style-type: none"> 1. Agenda de infraestructur atiende intereses políticos y privados. Falta diagnóstico objetivo. 2. Falta preparación técnica/preparación deficiente. 3. Falta de contrapeso en procesos de licitación. 4. Financiamiento de proyectos poco rentables. 5. Ineficiente el procedimiento de contratación competitiva. |
| CONTRATACIÓN | <ol style="list-style-type: none"> 1. Funcionarios intervienen en el concurso. Trato inequitativo en contratistas. Amiguismo/compadrazgo. 2. Mal planteamiento de los términos de concurso. 3. Pocas propuestas solventes. |
| POST CONTRATACIÓN | <ol style="list-style-type: none"> 1. Se modifica sistemáticamente los contratos en presupuesto y tiempo, disminuyendo la rentabilidad. 2. Obras con especificaciones técnicas diferentes o materiales distintos a lo establecido. 3. No existe retroalimentación de obra. |

Tabla 3. Prácticas corruptas durante la contratación en la obra pública de acuerdo en la Métrica de Transparencia de México Evalúa
FUENTE: Elaboración propia

Tomando en cuenta lo anterior, las prácticas mencionadas permiten sostener el concepto de irregularidad como el reflejo de la corrupción presente en la obra pública. Es decir, que la manipulación de proyectos, la adquisición de materiales de menor calidad y/o la priorización de obras sin rentabilidad social son parte del incumplimiento de la normativa⁷¹. Puesto que se derivan de la falta de compromiso de los lineamientos acordados en los contratos para cubrir las demandas públicas (Auditoría Superior de la Federación, 2014).

Aun existiendo buenas prácticas para la planeación de obra pública, como el Programa Anual de Obra Pública, que se encarga de planificar los proyectos y las contrataciones anualmente, sufre ajustes y modificaciones (MeTrop, 2016). Otro caso similar es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) aprobada en 2015⁷². Esta ley implica mejoras de transparencia y rendición de cuentas en procesos públicos, sin embargo, mantiene un enfoque selectivo, es decir, que las obligaciones de transparencia no son uniformes para todos los tipos de inversión y contratación⁷³ (Campos y Landaverde, 2016).

⁷¹ La Ley de Obras Públicas y Servicios Relaciones con las Mismas es la que regula principalmente los procedimientos de contratación de la obra pública, aunque también se debe cumplir con otras leyes y reglamentos especificados en los artículos de la misma.

⁷² La Ley General de Transparencia dicta políticas de transparencia y rendición de cuentas generales a las entidades públicas.

⁷³ La LGTAIP uniforma las obligaciones de la Administración Pública Federal y genera nuevas obligaciones en relación a la publicación de documentos de las contrataciones públicas otorgadas en el país.

La Plataforma de Transparencia Presupuestaria (PTP)⁷⁴ y la plataforma digital CompraNet tienen como objetivo poner a disposición pública la información presupuestaria de los proyectos de inversión en formatos accesibles. Sin embargo, no son eficaces ni eficientes para la transparencia⁷⁵ (MeTrop, 2016). En parte, por la opacidad en cómo se maneja la publicación de los documentos de las contrataciones⁷⁶, y por la complicada búsqueda de los mismos si no se cuenta con los datos específicos del proyecto⁷⁷.

Campos (2016) argumenta que las auditorías externas de la ASF tienen mejores prácticas de transparencia en México. Éstas buscan un nivel de rendición de cuentas mayor a lo que exige la normativa que regula las contrataciones públicas. La ASF publica un informe anual en el que identifica los conceptos que muestran irregularidades durante la ejecución de los contratos públicos⁷⁸. En éste se registra la documentación disponible de los procesos de contratación y cómo es el gasto del recurso federal de los mismos (MeTrop, 2016).

⁷⁴ Plataforma digital gubernamental para la rendición de cuentas emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁷⁵ El 17% de los procedimientos de contratación en estas plataformas de transparencia cuentan con montos que no coinciden con las actas de fallo de los contratos.

⁷⁶ Existen excepciones a la rendición de cuentas para las contrataciones por adjudicación directa, sólo el 23.6% de la documentación es publicada en la plataforma CompraNet (Métrica de Transparencia de la Obra Pública, 2016).

⁷⁷ La PTP y CompraNet presentan limitaciones en la búsqueda de documentación, es decir, que se dificulta si no se cuenta con el número de expediente, convenio o contrato (Campos, 2016).

⁷⁸ La ASF cuenta con una plataforma (www.asfdatos.gob.mx) que contiene los informes de auditorías realizadas a los contratos públicos.

1.3 La obra pública y los “Elefantes Blancos”

La creación de obra pública debe responder a una necesidad de interés público. Que exista una razón para construir, no quiere decir que cualquier proyecto debe ejecutarse. Es decir, que la Administración Pública debe tener la certeza de que éste cumple con los requisitos necesarios para su desarrollo en términos legales, financieros, técnicos y ambientales⁷⁹. A su vez, debe ser económica y socialmente rentable (CEPEP, 2017).

El Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP) afirma que los contratistas deben garantizar al gobierno la factibilidad general del proyecto, dando la seguridad de que el recurso se va a utilizar de manera eficiente. Aquí radica la importancia de las buenas decisiones en relación a la inversión física del recurso público. Toda proposición para la contratación de obra pública se debe evaluar obligatoriamente para no gestionar y financiar un “Elefante Blanco”⁸⁰.

En México, varios son los proyectos y edificios públicos que se ven involucrados con el término de Elefante Blanco⁸¹. La CEPEP (2017) define a éste como un bien inmueble financiado con recurso público pero, por la mala gestión de sus contratos, no tiene rentabilidad⁸², por lo tanto no genera un beneficio que justifique su existencia. Significa que los proyectos catalogados como elefante blanco son obras sometidas a un proceso fragmentado que interfiere en el cumplimiento de los objetivos establecidos para su desarrollo.

Es común ver el financiamiento de obras innecesarias sin una proyección rentable económica ni social (Campos, 2016). También existen casos donde las obras quedaron inconclusas, no se equiparon o están abandonadas. Para entender la relación de éste término con la obra pública, en el siguiente tema se profundiza el origen de la expresión “Elefante Blanco”, y qué características lo componen.

⁷⁹ Las entidades públicas deben destinar y garantizar los recursos federales de forma responsable, eficaz y eficiente.

⁸⁰ Es una manera de catalogar algunos proyectos públicos con características específicas.

⁸¹ En México, los principales motivos que hacen que una obra se catalogue elefante blanco es el interés político, la sobrevaloración de la obra en comparación de su necesidad y razones fortuitas (Meraz, 2015).

⁸² No cuentan con un correcto análisis de costo-beneficio y terminan siendo una mala inversión.

1.3.1 ¿Por qué se les llama “Elefantes Blancos”?

El término “Elefante Blanco” tiene origen en una tradición de la antigua Siam, que hoy en día comprende el país de Tailandia. Los gobernantes recibían elefantes color blanco como símbolo de poder y veneración. Sin embargo, este animal juega un papel importante. Es considerado sagrado, por lo que no se puede obtener ningún beneficio tangible de él y su mantenimiento es de alto costo. Por esta razón, los gobernantes los utilizan de excusa como regalo para desequilibrar económicamente a otros gobernantes (Huaco, 2013).

El concepto se retoma para referirse a los edificios y proyectos que tuvieron un costo considerable de construcción y que su mantenimiento es costoso. Campos (2016) afirma que los proyectos financiados con recurso público que requieren de una gran inversión, y el beneficio social es menor en relación a la inversión física, son catalogados como “Elefante Blanco”. Además, en algunos casos, se ve la necesidad de seguir invirtiendo a largo plazo en la rehabilitación del mismo por la mala gestión de su desarrollo⁸³.

La CEPEP (2017) enumera las siguientes características que debe cumplir un proyecto para ser llamado “Elefante Blanco”:

1. No garantizan los recursos financieros suficientes para concluir la obra.
2. La operación y el mantenimiento implican altos costos y no pueden ser solventados por la entidad responsable.
3. No comprueban la factibilidad legal, ambiental, financiera, técnica, institucional, social, política, entre otras.
4. Quedó en manos de quien no tenía la experiencia necesaria, el interés o el conocimiento para su gestión.
5. No responden a una estrategia de desarrollo, a la necesidad o problema real percibido por los beneficiarios.
6. No identifica correctamente una oportunidad potencial para aprovechar.

La mala inversión física traducida en obra es la que propicia la existencia de estos nombrados elefantes blancos. La estricta importancia del análisis costo-beneficio de cada proyecto determina las mejores propuestas de inversión y así poder tomar una decisión

⁸³ Un ejemplo es la inversión para el mantenimiento de la Biblioteca Vasconcelos en Ciudad de México. Sitio web: http://wradio.com.mx/radio/2008/12/01/nacional/1228169520_721943.amp.html

acertada⁸⁴. Existen autores, como Pasqual, Serrano y Trillas⁸⁵, que expresan que los elefantes blancos también se relacionan con magnos eventos deportivos o culturales que no responden a una visión urbana y social básica en comparación a otras demandas.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)⁸⁶ argumenta que la prevalencia de los elefantes blancos son el reflejo de las prácticas corruptas en la obra pública, creando desconfianza de cada inversión que el gobierno hace en cualquier proyecto⁸⁷. A su vez, la CEPEP en su boletín sobre la inversión pública en 2017, coincide que estas prácticas son la causa principal de la financiación y generación de estos proyectos con baja rentabilidad social.

Existen tres factores fundamentales que la CEPEP (2017) identifica como los actos corruptos durante los procesos de contratación de la obra pública (ver esquema 7). En primer lugar está la mala gestión de los procesos públicos, es decir, la falta de procesos rigurosos de evaluación y selección de proyectos de inversión física. Seguido de la discrecionalidad y opacidad de servidores públicos en la asignación de recursos y, por último, la falta de transparencia y rendición de cuentas.



Esquema 7. Factores que propician los elefantes blancos de acuerdo a la CEPEP

FUENTE: Elaboración propia

⁸⁴ Por ello se exige que todo proyecto de inversión física sea evaluado de la mejor manera para cumplir con los objetivos establecidos al cien por ciento.

⁸⁵ Pasqual Joan, Eloi Serrano, Francesc Trillas (2012). Costes y beneficios de unos j.j.o.o.: ¿la excepción de Barcelona? Càtedra Pasqual Maragall d'economia i territori, Universitat de Barcelona.

⁸⁶ OECD (2015), Curbing Corruption: Investing in growth. 3rd OECD Integrity Forum

⁸⁷ El gasto excesivo de la obra envuelve al proyecto en un problema político-social, dando mayor peso a éste en comparación de los beneficios o impactos que pueda generar.

Ramirez (2017) coincide que factores como los intereses políticos y económicos⁸⁸ se anteponen ante el cumplimiento de lo que implica hacer obra pública. Incluso afirma que éstos producen obras mal hechas, proyectos entregados a destiempo y generalmente muy costosos. Por estas razones es que las obras que deberían verse como representación del progreso y desarrollo de las ciudades, terminan por ser elefantes blancos⁸⁹.

⁸⁸ La mala gestión del recurso público, ocasionado por la discrecionalidad y opacidad de las licitaciones, propaga que los elefantes blancos se construyan entre las sombras pero a la vista de todos.

⁸⁹ Las obras no son planeadas ni justificadas solo sirven de excusa, y se deja a un lado los proyectos que sí requieren de atención y son de suma importancia para el desarrollo y crecimiento de las ciudades.

1.3.2 Elefantes blancos y la arquitectura de poder

La arquitectura es influenciada por intereses políticos, económicos y sociales que dictan sobre cómo construir la ciudad. Estos objetos arquitectónicos con el tiempo permanecen, son renovados, intervenidos o desaparecen. Existen algunos casos que por su simbolismo se vuelven patrimonio cultural, es decir, se transmiten de generación en generación restaurando la obra durante su ciclo de vida⁹⁰ (Fiorentino, 2007).

La creación de obra pública es un instrumento que utilizan los gobiernos para aumentar el desarrollo social y crecimiento económico de las ciudades. Cada proyecto arquitectónico y urbano que se construye tiene diferentes propósitos y fines. Independientemente de la ideología, cada gobierno tiene algo en común en su accionar político y las formas de representarlas y materializarlas (Fiorentino, 2007). Si relacionamos la arquitectura con la cultura, la historia, lo social, ¿por qué no relacionarla políticamente hablando? ¿por qué se construye cómo se construye?

La intención de los políticos por materializar sus deseos se ha visto reflejada en diferentes obras arquitectónicas alrededor del mundo. Sudjic (2007) afirma que la arquitectura se construye con fines emocionales y psicológicos pero, también, por razones ideológicas y prácticas. Es decir, que los arquitectos no solo expresamos sensaciones a través de la arquitectura. En casos específicos, la arquitectura se refleja como una representación del poder que gobierna en determinado tiempo.

Los poderosos recurren a los arquitectos para llevar a cabo sus deseos reflejados en una obra. Significa que los políticos materializan espacialmente su poder mediante el diseño arquitectónico y urbanístico (Sudjic, 2007). La arquitectura y el poder están estrechamente relacionados. Las ciudades son escenarios de los más altos caprichos políticos, como la Mezquita de Hussein⁹¹. Por una parte, ésta conmemora la Primera Guerra del Golfo⁹² y, por otra, glorifica el Estado y el poder a través de su arquitectura⁹³.

El centro de la Ciudad de México, en México, es un claro ejemplo del reflejo de la

⁹⁰ Hay arquitectura que por el significado histórico que tienen siguen existiendo al pasar de los años.

⁹¹ Mezquita Islámica en la ciudad de Kerbala, Irak.

⁹² Entre 1990 y 1991, Estados Unidos y una coalición internacional de 34 países lucharon contra Irak en lo que se conoció como la guerra del Golfo.

⁹³ Sudjic (2007) argumenta que el deseo de Hussein era materializar su régimen, es decir, que pretendía hacer una herencia más allá de solo la construcción de monumentos.

arquitectura emblemática⁹⁴ del Porfiriato⁹⁵. Ésta es ostentosa y monumental porque representa el régimen conjugado en la historia, es decir, el arte y el poder. Moya (2007) expresa que el Porfiriato manejaba un discurso arquitectónico nacional modernista⁹⁶, con la intención de dar una imagen urbana moderna a la ciudad. Por otro lado, dice que existe un deseo⁹⁷ por embellecerla puesto que se planteó un proyecto de renovación urbana a partir de influencias arquitectónicas europeas⁹⁸.

Los edificios y monumentos construidos durante el Porfiriato detonan parte de la historia del país, como la celebración del Primer Centenario de la Independencia⁹⁹. Por este motivo, la Avenida Paseo de la Reforma rinde homenaje a los triunfos y a los héroes de México (Moya, 2007). La construcción de monumentos como el Ángel de la Independencia, el Hemiciclo a Juárez, el Monumento a Cuauhtémoc son objetos arquitectónicos que conjugan el pasado con el presente.

La construcción de edificios públicos, como el Palacio Legislativo¹⁰⁰, el Palacio de correos y Bellas Artes, son un reflejo hipotético del Porfiriato materializado en la arquitectura¹⁰¹. Mora (2007) sostiene que la erección de este tipo de arquitectura refleja la presencia de la política como un vestigio arquitectónico que sea admirado por los mexicanos. La construcción de obra pública durante el Porfiriato es la herencia de un gobierno por quedar marcado en la historia del país¹⁰² (Moya, 2007).

Lo anterior es un ejemplo de que la arquitectura no es solo construir para quien lo va a habitar¹⁰³. También representa las ambiciones políticas de los dirigentes por dejar una huella en las ciudades¹⁰⁴ (Sudjic, 2007). Desde hace décadas, la arquitectura se ha forjado bajo el

⁹⁴ Razón artística y simbólica que integran las cualidades de una nación representados en los cánones arquitectónicos, según Arnoldo Moya en su libro "Arquitectura, historia y poder bajo el régimen de Porfirio Díaz: Ciudad de México, 1876-1911"

⁹⁵ Período en que el general Porfirio Díaz gobernó México como presidente.

⁹⁶ Refiriéndose al interés de Porfirio Díaz por integrarse a la modernidad del Art Nouveau sin dejar a un lado el deseo nacionalista basado en la interpretación y renacimiento prehispánico.

⁹⁷ Capricho.

⁹⁸ La arquitectura de París y el estilo de ciudades como Venecia fueron referencias de inspiración durante el Porfiriato.

⁹⁹ En septiembre de 1910, México celebró de manera espectacular el centenario del inicio de la lucha por su independencia.

¹⁰⁰ Actualmente Monumento a la Revolución.

¹⁰¹ En el sentido de la arquitectura como representación del poder.

¹⁰² Es evidente que la ambición de un político por quedar marcado en la historia se refleja en las construcciones que realiza durante el periodo en que gobierna.

¹⁰³ Aparte de brindar a la ciudadanía una mejor calidad de vida, la creación de obra pública se ve envuelta por otros intereses como el ser recordado por el resto de la historia.

¹⁰⁴ En ocasiones, la arquitectura es empleada para seducir, impresionar e intimidar, más allá de dar servicio o brindar algún tipo de beneficio.

ego y los impulsos de quienes gobiernan, haciendo que los arquitectos estén a merced de ellos y de lo que quieren construir. Siguiendo esta perspectiva, los edificios públicos catalogados como “Elefantes Blancos”¹⁰⁵ pueden ser parte de este tipo de arquitectura, por ser un instrumento de la propaganda política de los gobiernos¹⁰⁶.

Un artículo escrito por Ana Portales y Maite Palomares, profesoras de la Universidad de Valencia en España, sostienen que los regímenes políticos emplean la arquitectura como recurso propagandístico con el fin de reflejar o enlazar su objetivo político con la reconstrucción de los países¹⁰⁷. Es decir, que los políticos utilizan la construcción de obra pública como campaña política. Por su parte, Gonzalez (2000) sostiene que cada elección de políticos agrava los problemas en materia de obra pública. También afirma que la obra pública es lo primero que refleja la transición de un poder a otro¹⁰⁸.

En México, cada administración ha realizado obras millonarias como propaganda política y por capricho presidencial (Hernandez, 2020). Los políticos utilizan la arquitectura como instrumento político para perpetuar su imagen pública. Es decir, que prometen la construcción de proyectos para alentar la campaña de su gobierno. Por lo tanto, El régimen político heredado ha provocado que exista una edificación sistemática de obras que materializan el centralismo¹⁰⁹ y el poder económico.

¹⁰⁵ También se puede relacionar con el hecho de que en la Antigua Siam el elefante blanco era un símbolo de poder para los gobiernos.

¹⁰⁶ Los “Elefantes Blancos” son parte del discurso arquitectónico de las campañas políticas porque reflejan los intereses de los políticos por beneficiarse a expensas del bien común, en este caso la creación de obra pública.

¹⁰⁷ Portales A. & Palomares M. (2012). La arquitectura como propaganda: Una mirada histórica de la arquitectura española. enero 27, 2021, de SciELO Sitio web: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-69962012000100011

¹⁰⁸ En el sentido de que en cada sexenio lo primero que se desarrolla es la obra pública.

¹⁰⁹ Sistema que defiende la acumulación de las funciones de gobierno o de administración en un solo poder central, sin dejar ninguna competencia a poderes periféricos o locales.

1.4 Conclusiones

La obra pública hace referencia a los trabajos o servicios que realiza el gobierno sobre un bien inmueble, además, de que debe responder a la necesidad pública. La importancia de la inversión física del recurso es que genera un alto progreso económico y social para las ciudades y sus habitantes. Sin el desarrollo de obras y proyectos, las ciudades no contarían con infraestructura y equipamiento público. Es decir, que no existirían servicios de forma gratuita y, en algunos casos, con cuotas mínimas como la educación y la salud.

La obra pública abarca la creación de hospitales, escuelas y espacio público para mejorar la calidad de vida de la sociedad. También la construcción de caminos y carreteras para aumentar el crecimiento económico, así como la implementación de programas de vivienda y cultura. Se piensa que realizar obra pública es sencillo, sin embargo es un procedimiento complejo, ya que requiere de diversos campos para su correcta planeación, administración y ejecución.

En la mayoría de los casos, los gobiernos recurren a la contratación de servicios privados para la realización de obra pública. La Ley de Obra Pública establece de forma general que la contratación de estos servicios debe ser mediante una convocatoria o licitación pública para la justa competencia. Aunque, también menciona que las entidades pueden optar por adjudicación directa o invitación de tres, siempre y cuando éste garantice la inversión del recurso federal.

La adjudicación directa, a diferencia de la licitación pública, promueve la preferencia sobre un privado. Es decir, que no existe competencia, y que el servicio a contratar es la mejor opción para llevar a cabo los trabajos. Autores como Mariana Campos¹¹⁰, sostienen que este procedimiento de contratación permite la discrecionalidad y opacidad provocando malas prácticas que perjudican el proceso de la obra pública. Además de envolverla en un problema político-social y desviarla de su objetivo.

Las malas prácticas en la gestión de los contratos está estrechamente relacionada con la cantidad de recurso económico invertido en la obra pública. Es común ver que estos actos se reflejan en la inflación de costos con relación a los materiales, su calidad y precio. Esto último provoca que el mantenimiento del edificio sea de alto costo, causando mayor

¹¹⁰ Coordinadora del programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas de México Evalúa.

inversión para el gobierno a largo plazo. Por lo tanto, los agentes públicos y privados cometen el incumplimiento de los lineamientos del contrato, reglamento y leyes.

En México, varios son los proyectos de obra pública que han presentado inconsistencias e irregularidades en la gestión de los contratos. El que exista una ley reguladora para la realización de obra pública, como lo es la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas, no significa que las obras quedan exentas de presentar actos corruptos durante la ejecución de la misma. Estas prácticas solo promueven el financiamiento de proyectos ineficientes, inconclusos, o que no garantizan una rentabilidad económica ni social.

El abuso de poder y autoridad entre instituciones públicas y privadas provoca que la obra pública sea vista como un instrumento de propaganda política y no como uno de crecimiento social. Muchas son las promesas de realización de obra pública dentro del accionar político de los gobiernos para representar su poder. Significa que la construcción de proyectos se puede relacionar con el capricho político y su necesidad por quedar reconocido en la historia ante la sociedad.

Comúnmente este tipo de proyectos son obras de gran infraestructura y de equipamiento público que prometen mejorar la calidad de vida de las personas y contribuir al desarrollo de las ciudades. Sin embargo, terminan siendo obras ineficientes y de alto costo que simplemente persisten y ocupan un espacio en la ciudad, llamándolos “Elefantes Blancos”. Estos proyectos son el ejemplo de la corrupción materializada en la obra pública, por lo que pueden ser considerados arquitectura como representación del poder político.

Capítulo II | Marco Metodológico - Estela de Luz, Ciudad de México

En este segundo capítulo se toca a fondo el caso de la Estela de Luz, aplicando el estudio y análisis de los tres conceptos definidos en temas anteriores. Primeramente se presenta la etapa 1 del monumento donde se identifica la conformación de un comité organizativo para la planeación y programación del proyecto. En esta primera etapa se empiezan a encontrar los primeros retrasos e inconsistencias, dando la primera pauta para el análisis comparativo de todo el proyecto en su totalidad. Por consiguiente, viene el análisis de la convocatoria para la construcción de un monumento, con la finalidad de identificar las similitudes y diferencias que presenta el proyecto con los requerimientos solicitados.

Como segundo paso, se presenta el análisis de la etapa 2: la presentación del proyecto ganador: Estela de Luz. En esta parte se aplica la comparación entre la convocatoria con el proyecto seleccionado, es decir que se muestra un análisis comparativo entre los requerimientos del concurso con la propuesta ganadora con el fin de identificar el porqué se escogió esta de entre las demás. Al mismo tiempo cuestionando la necesidad, por parte del gobierno, de construir un monumento en vez de atender otras necesidades públicas de urgencia.

Como tercera etapa se expone la ejecución de los contratos entre entidades públicas y contratistas, es decir cuál y cómo fue el procedimiento de contratación y, por ende, la realización de los trabajos de obra por parte de privados. Se presentan una serie de irregularidades identificadas como el reflejo de corrupción en la Estela de Luz por privados y públicos. Al mismo tiempo se hará una segunda comparativa entre la convocatoria, el proyecto ganador y el ejecutado, debido a que los 3 presentan diferencias que justifican la inviabilidad del proyecto.

Por último, se presenta el análisis donde se relaciona el proyecto del Monumento Estela de Luz con las características que presenta un edificio catalogado como elefante blanco. Partiendo de este punto, el caso de estudio se enlaza con la arquitectura como representación del poder, es decir, que también se analiza como un posible acto de capricho político por parte del sexenio que gobernaba en ese periodo.

2.1 Antecedentes: Monumento del Bicentenario de México

En el 2010, México conmemoró los 200 años de independencia de la corona española, además de cumplir 100 años de la Revolución Mexicana. Debido a la importancia que esto radica en la historia del país, en el 2006, el Ex-Presidente Vicente Fox decretó el año 2010 como año oficial de los festejos para la Conmemoración del Bi/Centenario en todo México (Vargas, 2016). Ésta consistió en la planeación, organización y elaboración de desfiles, ceremonias, conciertos, exposiciones, festejos, entre otras actividades, durante todo el mes de septiembre de ese año.

El 16 de junio de 2006, se creó la “Comisión Organizadora de la Conmemoración del Bicentenario del Inicio del Movimiento de Independencia Nacional y del Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana”¹¹¹. La cual estaría integrada por el Gobierno Federal y, en ese entonces, el Gobierno del Distrito Federal¹¹². Esta comisión estaba encargada de organizar, coordinar y ejecutar todos los festejos durante el 2010 (Vargas, 2016). Una de las actividades conmemorativas principales era construir un monumento que representara el Bicentenario mexicano.

En octubre de 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) junto con BANCOMEXT¹¹³ celebraron un contrato declarado “Fideicomiso del Bicentenario” para la administración transparente del recurso público en los festejos del Bicentenario (Auditoría Superior de la Federación, 2011). En ese mismo año, se creó el Comité Técnico del Fideicomiso, quien se encargaría de aprobar los pagos procedentes por parte de la Comisión Organizadora, así como revisar la información financiera y contable. También, debía elaborar, aprobar y modificar las Reglas de Operación del Fideicomiso (ASF, 2011).

Con la creación de la comisión empieza la etapa 1 para la realización de obra pública, la cual consiste en la formación de un comité para coadyuvar en la organización de las obras que se vayan a realizar¹¹⁴ (Artículo 25°, LOPSRM). En la tabla 4 se muestra un desglose de la integración de cada organismo por parte del Gobierno Federal y del Gobierno del Distrito Federal. También podemos observar que en la segunda columna existió un cambio de

¹¹¹ Órgano creado por el Ex-Presidente Vicente Fox para conmemorar el Bicentenario de México.

¹¹² Actualmente es el gobierno de la Ciudad de México (CDMX).

¹¹³ Banco Nacional de Comercio Exterior, institución del Gobierno Mexicano.

¹¹⁴ Más allá de la coordinación de desfiles, ceremonias y demás festejos para el Bicentenario, la Comisión Organizadora estaba encargada de planear el desarrollo de un monumento.

fiduciario, se sustituyó a BANCOMEXT por BANJERCITO¹¹⁵. En la última fila de la tabla también se muestra, a grandes rasgos, la responsabilidad de cada organismo.

ETAPA 01 | realización de la obra pública

| | 01. Comisión Organizadora del Bicentenario de México | 02. Fideicomiso del Bicentenario | 03. Comité Técnico del Fideicomiso |
|--|---|---|---|
| COMITÉ ORGANIZATIVO | | | |
| INTEGRADO POR GOBIERNO FEDERAL | <ul style="list-style-type: none"> · Felipe Calderón Hinojosa Presidente de México · Fernando Gómez Mont Secretario de Gobernación | 1. Primer fiduciario: Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT) 2. Segundo fiduciario: Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO) | <ul style="list-style-type: none"> · Sergio Vela Martínez Presidente del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) · José Manuel Villalpando César Director General del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones Mexicanas (INEHRM) |
| INTEGRADO POR GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL | <ul style="list-style-type: none"> · Marcelo Ebrard Casaubon Jefe de Gobierno del D.F. · Jose Angel Avila Perez Secretario General de Gobierno del D.F. | | <ul style="list-style-type: none"> · Enrique Márquez Jaramillo Coordinador General para los Festejos del Bicentenario de México |
| RESPONSABILIDADES: | <ul style="list-style-type: none"> · Responsable de preparar un Programa Base de las acciones, eventos, homenajes y demás proyectos a llevarse a cabo | <ul style="list-style-type: none"> · Encargado de la administración y control de los recursos públicos necesarios para el funcionamiento y operación de la Comisión Organizadora | <ul style="list-style-type: none"> · Aprobar los pagos procedentes por parte de la Comisión Organizadora |

Tabla 4. Organismos que integran el Comisión Organizativa

FUENTE: Elaboración propia

Según la tabla 4, la Comisión Organizadora tiene la obligación de presentar un “Programa Base”¹¹⁶, el cual contempla todo evento que fuera a festejarse para el Bicentenario de México. Éste debía entregarse dentro de los primeros 6 meses a partir de la creación de la comisión, sin embargo, 18 meses después se dio a conocer el programa oficial¹¹⁷ (Auditoría Superior de la Federación, 2011). Según el Informe de la Cuenta Pública de 2011, el programa no especifica qué eventos y conmemoraciones se van a ejecutar para la fecha marcada. Además de no incluir la estimación para cada actividad, con el propósito de presupuestar los recursos correspondientes.

En diciembre de 2008, se realizó una junta por parte del Comité Técnico del Fideicomiso del Bicentenario para autorizar un monto máximo de \$28,750 millones de pesos para las actividades de las conmemoraciones. Aunque, éste seguía sin especificar qué actividades se realizarían¹¹⁸, o si se contemplaba la construcción de un monumento conmemorativo para

¹¹⁵ En 2009 se realizó este cambio con la justificación de que BANCOMEXT no contaba con los servicios necesarios para solventar las necesidades del fideicomiso.

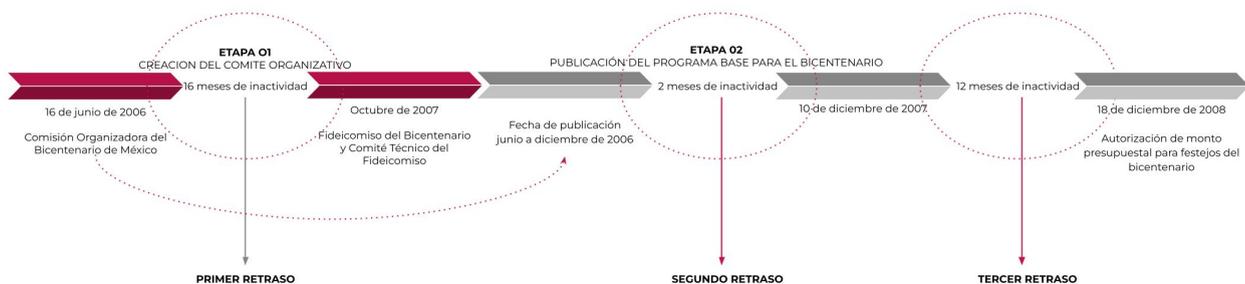
¹¹⁶ Documento con las acciones, eventos, homenajes, calendarios cívicos, conmemoraciones y demás proyectos recomendables en todo el país, para llevarse a cabo desde el 17 de junio de 2006 y hasta el 2010. Sitio web: http://www.bicentenariobc.gob.mx/doctos/ACTIVIDADES_2010.pdf

¹¹⁷ El “Catálogo Nacional de Proyectos para las Conmemoraciones del 2010” fue la última versión del Programa Base presentado en noviembre del 2007.

¹¹⁸ En un documento emitido por el gobierno de México menciona que el Fideicomiso del Bicentenario establece que la información de cómo y en qué se gasta el presupuesto para los eventos del Bicentenario quedaría en reserva durante 12 años.

el Bicentenario (ASF, 2011). A partir de la creación de la Comisión Organizadora hasta este punto existen tres periodos de inactividad, ocasionando retrasos en fechas programadas para los festejos y celebraciones (ver esquema 8).

Con la publicación del Programa base, comienza la etapa 2 de la obra pública. En el siguiente esquema cronológico se muestra que en la primera y segunda etapa se presentan tres retrasos que, de cierta forma, contribuyen a la desorganización para la planeación de los festejos del Bicentenario. Se puede apreciar que existe, aproximadamente, un año de diferencia entre cada retraso, tiempo que pudo facilitar una mejor planeación y desarrollo. El Programa Base, el cual debía ser un instrumento de organización para las actividades, no se encontraba con tal formalidad, por lo que no justifica ni argumenta algún presupuesto puntual, dejando espacio a posibles irregularidades.



Esquema 8. Cronología de la inactividad para la planeación del Bicentenario.

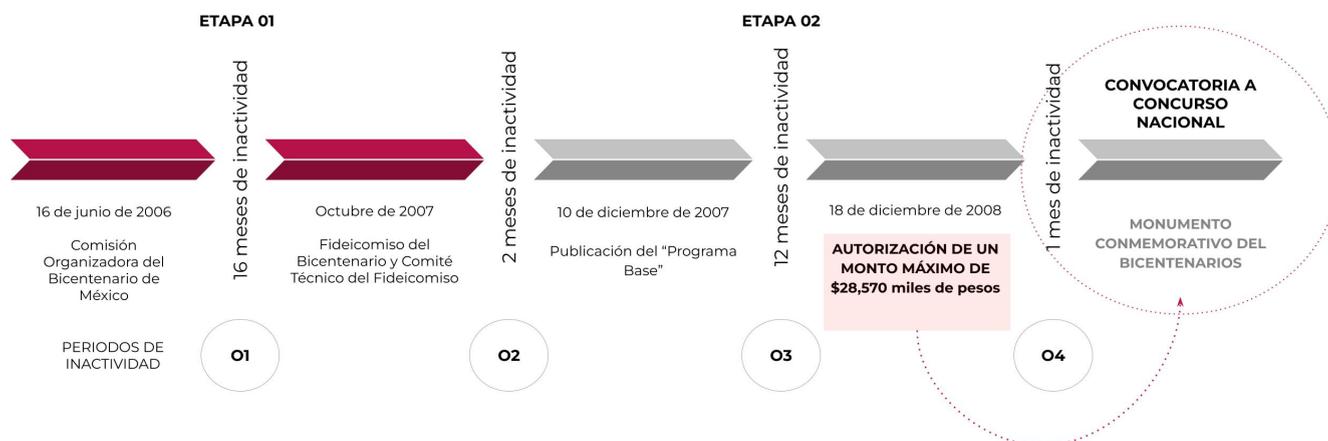
FUENTE: Elaboración propia

El 15 de enero de 2009, la Comisión Organizadora del Bicentenario convocó a un reducido grupo de reconocidos arquitectos, por medio de invitación¹¹⁹, para participar en el “Concurso Nacional del Anteproyecto para la Construcción de un Monumento (Arco) Conmemorativo del Bicentenario de la Independencia Nacional” (ASF, 2011). El cual tiene como objetivo obtener un proyecto ejecutivo para la construcción de un espacio cívico y monumento conmemorativo. Como resultado, el 26 de enero, por medio del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA) se invitó a 30 arquitectos y 6 despachos con la intención de que participaran en el concurso mencionado.

Previo al lanzamiento del concurso mencionado, transcurren 12 meses de inactividad desde la autorización de un monto por parte del Comité Técnico del Fideicomiso en el 2008 (ver esquema 9). En consecuencia, existe un periodo total aproximado de 31 meses que no

¹¹⁹ Proceso de contratación para la realización de obra pública en México en el que se presentan diferentes proposiciones y se elige la que mejor garantice el recurso público.

presentaron ninguna actividad relevante para la organización de las festividades¹²⁰ desde la creación de la comisión hasta la planeación del concurso. Incluso, un artículo escrito por Expansión Política en 2010, expone que la Secretaría de Educación Pública (SEP) reconoció que existió un desorden en la organización de los festejos del bicentenario¹²¹.



Esquema 9. Cronología de la inactividad para la realización de un monumento conmemorativo

FUENTE: Elaboración propia

La organización y planeación de todo evento o proyecto es de suma importancia, aún más cuando hay recurso público de por medio para la inversión. Es probable que sin una buena planeación, todo evento a desarrollar no salga como se espera, provocando críticas y posturas negativas ante la situación¹²². En febrero de 2009, la Comisión Organizadora anunció que el Programa Base había sido aumentado y modificado, sustituyéndolo por el “Catálogo Nacional de Proyectos para las Conmemoraciones del 2010”. Éste incluía 2,428 proyectos divididos en 8 ejes: calidad de vida, obras de infraestructura, celebraciones y actos cívicos, creaciones artísticas y patrimonio cultural, actividades académicas, editorial y materiales electrónicos, difusión de las conmemoraciones y concursos y estímulos.

La siguiente tabla muestra los principales proyectos a desarrollar para los festejos del Bicentenario, de acuerdo con el Catálogo para las Conmemoraciones de 2010. Se puede notar que dentro de éstas destacan el desarrollo de obras y la adquisición de bienes materiales. En la última columna se presenta un presupuesto pre-autorizado por la

¹²⁰ Se contemplaban eventos de difusión histórica, desfiles, conciertos, entre otros, que requieren de cierta formal planeación para cumplir con las expectativas de los espectadores.

¹²¹ Franco, I. (2010). 12 datos para entender las celebraciones del Bicentenario en México. enero 08, 2021, de Expansión Política Sitio web: <https://politica.expansion.mx/bicentenario/2010/08/23/12-datos-para-entender-las-celebraciones-del-bicentenario-en-mexico>.

¹²² La reacción o impacto de la ciudadanía ante este tipo de situaciones se puede ver influenciada por cómo se gasta el recurso público debido a que es costado con los impuestos que aporta la sociedad mexicana año con año.

Comisión Organizadora para cada una de éstas actividades¹²³. Como se resalta en la tabla, la construcción de un monumento contempla un presupuesto aproximado de \$218,998.9 mdp. No obstante, la comisión informó que éste, así como lo demás proyectos, sufrirían reajustes presupuestarios¹²⁴. A raíz de esto, el monumento conmemorativo será el caso de estudio para el análisis de este documento.

| PROYECTO EVENTO | FIN | UBICACIÓN | COSTO |
|--|---|---|--|
| Parque Bicentenario | Festear los 200 años de la Independencia de México y crear un espacio ecológico y recreativo, siendo éste el segundo pulmón de la Ciudad de México | Ex Refinería 18 de Marzo de la delegación Azcapotzalco, en la Ciudad de México | Inversión de \$2,000 millones de pesos (mdp) |
| Monumento Conmemorativo al Bicentenario de la Independencia | Construcción de un Monumento (arco) emblemático del México Moderno. Crear un espacio de conmemoración que simbolice la unidad nacional | Sobre Avenida Paseo de la Reforma en delegación Miguel Hidalgo, en la Ciudad de México | Inversión aproximada de \$218,998.9 millones de pesos (mdp) |
| Adquisición de la Colección Windsor de arte | Exposición México 200 años. Exhibición histórica que reunió 541 piezas provenientes de diferentes museos (41 nacionales y dos extranjeros) y de 27 coleccionistas particulares, dispuestas en un espacio expositivo | Palacio Nacional en delegación Cuauhtémoc, en la Ciudad de México | Inversión de \$139.3 millones de pesos (mdp) |
| Terminal Mexipuerto Ciudad Azteca | Enlazar distintos medios de transporte masivo tales como el Metro, autobuses articulados, autobuses, minibuses y taxis brindando así un servicio eficiente de interconexión a los usuarios en un entorno de seguridad y comodidad | Ciudad Azteca 3era Sección en Ecatepec de Morelos, en el Estado de México | Inversión aproximada de \$670 millones de pesos (mdp) |
| Expo Bicentenario | Conmemorar la independencia y la revolución de México, realizando una reflexión en torno al pasado, presente y futuro de México e Iberoamérica | Expo Parque Bicentenario Guanajuato, entre los municipios Guanajuato y Silao, México | Inversión de \$1,100 millones de pesos (mdp) |

Tabla 5. Proyectos principales de los festejos del Bicentenario de acuerdo con la Comisión Organizadora.

FUENTE: Elaboración propia

¹²³ Los presupuestos mostrados en la tabla son a partir de la ejecución de esas actividades. No se tiene información específica, o antecedentes, que demuestren que haya un presupuesto inicial debido a que desde la presentación del Programa Base, hasta su última versión como Catálogo para las Conmemoración de 2010, sufrió aumentos, cambios y modificaciones.

¹²⁴ W RADIO. (2009). Ajustarán presupuesto para festejos del 2010. mayo 29, 2022. Sitio web: https://www.cva.itesm.mx/biblioteca/pagina_con_formato_version_oct/apaweb.html

2.1.1 Convocatoria para la construcción de un monumento

La construcción de monumentos para venerar a los caídos es de suma importancia en la cultura de México. Por toda la ciudad se han erigido monumentos, estatuas y memoriales históricos para marcar el fin y la admiración de una época, tan así que se le da vida para recordarla (Mora, 2016). El Monumento Conmemorativo para los festejos del 2010 no sería la excepción. El 26 de enero del 2009, a cargo del Gobierno Federal del Ex-Presidente Felipe Calderón, junto con el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CONACULTA), lanzaron una convocatoria a través del FONCA¹²⁵ para la construcción de un monumento celebrativo para el Bicentenario de México¹²⁶.

Aun tratándose de un concurso, la convocatoria no fue pública, el INEHRM convocó por medio de invitación restringida¹²⁷ a 35 arquitectos de alto prestigio para la entrega de un anteproyecto. El concurso tuvo como objetivo el diseño de un hito urbano-arquitectónico¹²⁸ que representara el México Moderno fiel a su pasado histórico. Además de contemplar un espacio de conmemoración en el Paseo de la Reforma como remate visual de la traza original de esta avenida (Informe Cuenta Pública, 2011). El monumento tenía la intención de integrarse a los demás hitos emblemáticos de la ciudad, como lo son el Ángel de la Independencia y la fuente de la Diana Cazadora.

De acuerdo con la convocatoria, la proyección del monumento debía ser contemporáneo, abstracto y de gran altura, que fuera símbolo de unidad nacional y emblema del México moderno (Convocatoria, 2009). Se trataba de un elemento sencillo y moderno sin tanta ornamentación¹²⁹ que representara la admiración y gratitud que se tienen hacia los héroes que lucharon por la Independencia del país. La ubicación elegida para la construcción del monumento sería sobre Avenida Paseo de la Reforma dentro de un polígono delimitado por la Puerta de los Leones de Chapultepec, la Secretaría de Salud y el Parque Ariel, a un costado de la Torre Mayor (ver imagen 2).

¹²⁵ Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA), Secretaría de Cultura.

¹²⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en enero de 2006.

¹²⁷ Significa que para participar se debía estar incluido en una lista determinada por la Comisión Organizadora del Bicentenario.

¹²⁸ Los hitos dentro del espacio urbano son piezas de arquitectura singular diseñadas de forma que su altura destaque por encima de las edificaciones de su propio entorno. La función de estos hitos es servir como elementos de orientación dentro del espacio urbano. Sitio web: <https://tbanet.wordpress.com/2007/09/04/hitos-en-el-espacio-urbano/#:~:text=Los%20hitos%20dentro%20del%20espacio,orientaci%C3%B3n%20dentro%20del%20espacio%20urbano.>

¹²⁹ Conjunto de cosas que sirven como adornos.

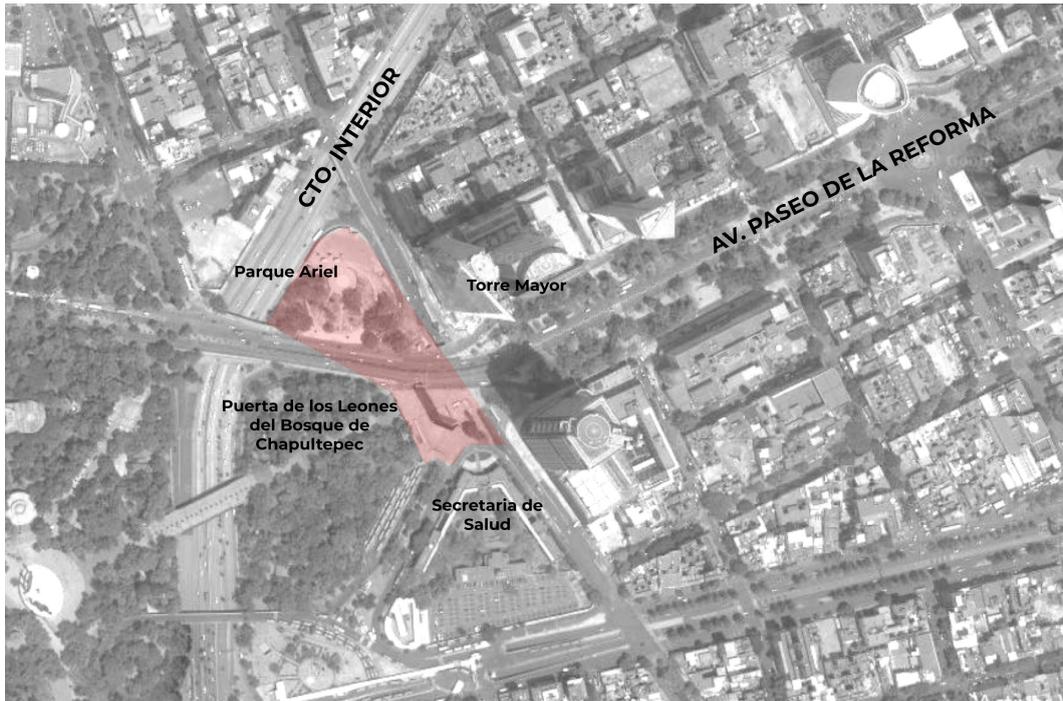


Imagen 2. Polígono para el monumento conmemorativo de acuerdo con la convocatoria.

FUENTE: Elaboración propia

La imagen 2 muestra que el emplazamiento elegido para el monumento queda enmarcado en una de las zonas más importantes y representativas para México¹³⁰. El gran valor y significado que esta zona representa para la cultura de los mexicanos, permite pensar que no es casualidad la elección de ésta para la construcción de un monumento (Vargas, 2016). Aún más tratándose de un hito que va a representar los años de lucha por la independencia de México. Inclusive, se encuentra dentro del conglomerado económico más importante de la Ciudad de México.

Como se muestra en la tabla 6, la convocatoria (2009) menciona que la ubicación exacta del monumento debía ser definida por los participantes dentro del polígono acorde a la intención de su propuesta¹³¹. También hace mención que el polígono de emplazamiento debía ser diseñado como una plaza que resolviera la accesibilidad y continuidad peatonal del estado actual. La propuesta tenía que ser un remate visual yendo en dirección al Bosque de Chapultepec. Significa que el monumento que se construyera formaría parte del contexto integrándose como parte de las vistas existentes (punto 6.2 y 6.4 de la tabla 6).

¹³⁰ Sobre Paseo de la Reforma se emplazan inmuebles históricos de mayor relevancia, como el Castillo de Chapultepec, por otro lado se erigen edificios de importancia económica como la Torre Mayor.

¹³¹ En el punto 6 de la convocatoria (2009), se describen todos los puntos que deben tomar en cuenta los concursantes para la realización del anteproyecto.

| 6. PROGRAMA ARQUITECTONICO | |
|-----------------------------|--|
| 6.1 EL SITIO | Sobre Paseo de la Reforma por ser una avenida emblemática del país. Su localización exacta será definida por los concursantes dentro del polígono delimitado por la Secretaría de Salud, la Puerta de los Leones y por el Parque Ariel; a un costado de la Torre Mayor. El polígono deberá ser resuelto como una plaza que considere los elementos arquitectónicos existentes. |
| 6.2 IMAGEN URBANA | Tomar en cuenta las vistas del Paseo de la Reforma en ambos sentidos respetando los monumentos ya existentes. |
| 6.3 PROGRAMA DE NECESIDADES | <ul style="list-style-type: none"> - Un monumento (ARCO) emblemático para conmemorar la gesta de Independencia - Una plaza o espacio público definido por el polígono. Considerar los ejes marcados por Paseo de la reforma y la Secretaría de Salud. - Un stand de turismo de 6 metros cuadrados. - Un stand de venta de 12 metros cuadrados. - Una bodega de 12 metros cuadrados. |
| 6.4 NORMATIVIDAD | <p>MONUMENTO (ARCO):</p> <ul style="list-style-type: none"> - La altura no debe limitar la vista tanto del peatón como del automovilista, además de no obstaculizar la vista hacia los demás monumentos. - No afectar el eje compositivo ni el acceso de la Puerta de los Leones. - Proponer solución y recuperación del espacio urbano. - Solucionar la accesibilidad en la plaza - Respetar la continuidad de los pasos peatonales y desniveles existentes |

Tabla 6. Requisitos que debe cumplir el Monumento al Bicentenario de acuerdo a la convocatoria.

FUENTE: Elaboración propia

De acuerdo con el punto 6.3, la proyección del monumento debía ser diseñado como un arco dentro de la plaza o del espacio público. Éste debía representar la modernidad del país pero a la vez seguía integrándose de elementos tradicionales. Como complemento, debía diseñarse un stand¹³² de turismo, un stand con venta de souvenirs¹³³ y una bodega para almacenamiento. Además de lo arquitectónico, el proyecto tenía que incluir un documento que tuviera un criterio estructural y un presupuesto aproximado que garantizara la factibilidad de éste¹³⁴.

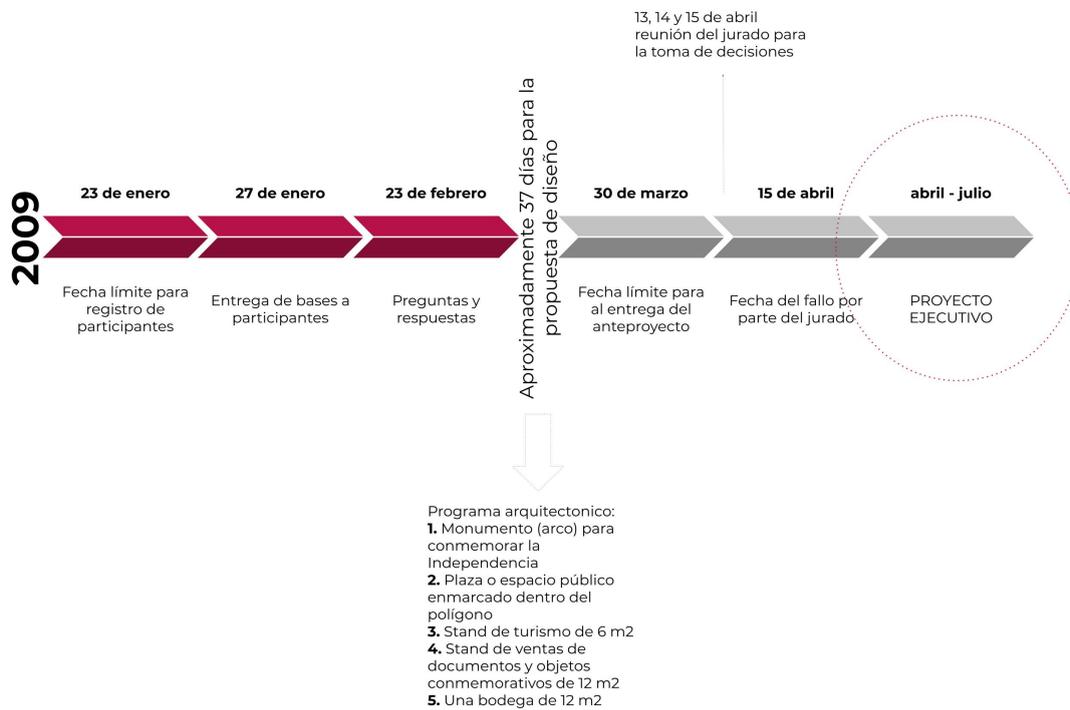
La convocatoria también incluía el calendario que establece la fecha y la hora específica para cada actividad durante el plazo previo al fallo ganador. En el siguiente esquema se muestra la cronología de estas actividades con su respectiva fecha para las entregas antes del 15 de abril de 2009. Según se muestra, el día 23 de febrero se programó una junta, entre la comisión y los participantes, para dudas y aclaraciones con respecto a los lineamientos de la convocatoria. A partir de esta fecha, se contaba con 37 días

¹³² Caseta o puesto desmontable y provisional en el que se expone o se vende un producto.

¹³³ Aquello que se adquiere en un sitio a modo de recuerdo.

¹³⁴ Punto 4.6. Requisitos para la entrega de propuestas de la convocatoria al “Concurso Nacional para la Construcción de un Monumento Conmemorativo del Bicentenario de México”. Sitio web: https://inehrm.gob.mx/es/inehrm/Convocatoria_Monment_BicentenarioIndep

aproximadamente para la elaboración de la propuesta de diseño y ser entregado en tiempo y forma el 30 de marzo.



Esquema 10. Cronología de las actividades para los participantes de acuerdo a la convocatoria
FUENTE: Elaboración propia

Como marca el esquema, los días 13 y 14 de abril el jurado se reunió para analizar y seleccionar un proyecto ganador, considerando todos los aspectos técnicos, simbólicos y formales que se establecieron (Cuenta Pública, 2011). El 15 de abril, en una ceremonia en el Museo Rufino Tamayo se presentaron los 35 proyectos concursantes. Ese mismo día el jurado del concurso dio a conocer públicamente el fallo a favor del proyecto ganador: Monumento Estela de Luz bajo la dirección del Arquitecto César Pérez Becerril. Dicho proyecto contemplaba la construcción de una estela iluminada de 104 metros de altura asentada sobre una plaza frente a la Puerta de los Leones.

Acorde a la ficha técnica de la propuesta ganadora, el desarrollo del proyecto presentó un presupuesto de \$218,998.9 millones de pesos (mdp). El cual fue aprobado por la Comisión Organizadora como monto aproximado para la construcción del mismo (ASF, 2011). Una vez elegido el anteproyecto ganador, a partir de la fecha del fallo hasta el mes de julio de 2009 (tres meses aproximadamente) se debía elaborar y entregar el proyecto ejecutivo para que más adelante se iniciará con la planeación y ejecución de la construcción del mismo.

Para la elaboración del proyecto ejecutivo, la convocatoria (2009) estableció que se contrataría al mismo arquitecto que resultara ganador del concurso¹³⁵. Como resultado, la contratación del Arq. Perez Becerril fue por medio de adjudicación directa. Hasta este momento podemos observar tres de las cuatro etapas que conforman la obra pública. En primer lugar se creó la Comisión Organizadora del Bicentenario y con ello el Comité Técnico del Fideicomiso. Luego, se presentó un Programa Base que fue sustituido por el Catálogo de Proyectos del Bicentenario. Por último, la etapa tres comienza con la selección y contratación del arquitecto ganador.

¹³⁵ Es importante mencionar que en el punto 4.8. Resultado y contratación, de la convocatoria, dice que el ganador del concurso será el responsable de realizar el proyecto ejecutivo en no más de un tiempo de 3 meses a partir de la celebración del contrato.

2.1.2 Proyecto ganador: Estela de Luz

La maqueta número 18 (ver imagen 3), presentada por un grupo de arquitectos a cargo del arquitecto César Pérez Becerril, fue la ganadora del concurso para la construcción del Monumento al Bicentenario de México¹³⁶. El 15 de abril de 2009, en una ceremonia oficial en el Museo Rufino Tamayo, se dio a conocer el proyecto ganador: la Estela de Luz. Aunque el proyecto no era un arco, como establecía la convocatoria, para el jurado el proyecto de la estela expresaba lo que significa un México moderno fiel a su pasado.

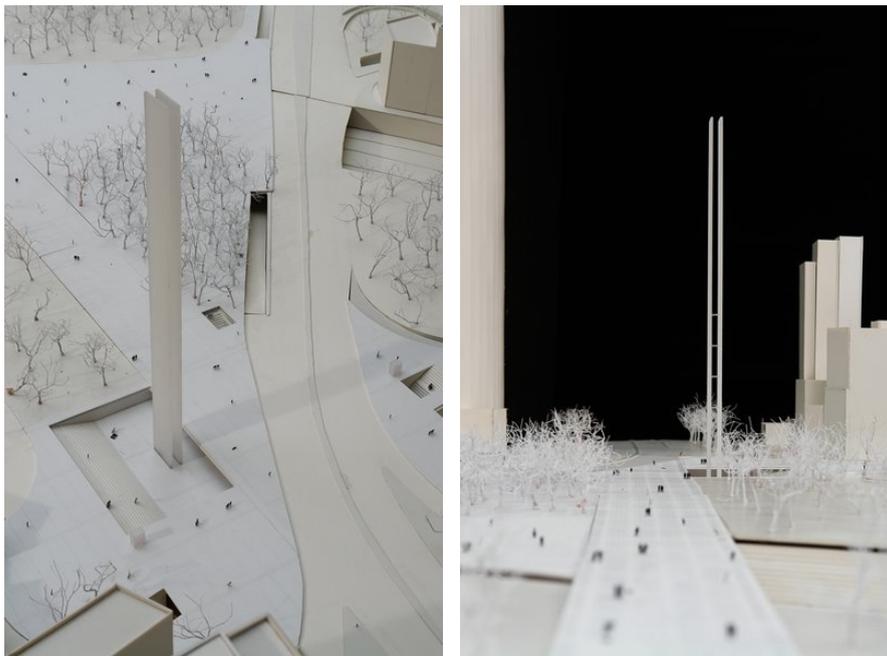


Imagen 3. Maqueta representativa de la Estela de Luz

FUENTE: Archdaily

Por los resultados del concurso, algunos participantes estaban inconformes porque el proyecto de la estela no era un arco, sino una columna¹³⁷. El Arq. Pedro Ramirez Vazquez expresó que el proyecto no cumplía porque no era principalmente un arco, además de que el emplazamiento del mismo estaba a un costado y no sobre la avenida¹³⁸. No obstante, el 23 de febrero de 2009, se acordó que las propuestas podían modificar el polígono original u otro requisito, siempre y cuando integre el espacio urbano (Informe Cuenta Pública, 2011).

¹³⁶ NOTIMEX. (2009). Revelan ganadores del concurso para construir el Arco Bicentenario. enero 02, 2020, de VANGUARDIA Sitio web: <https://vanguardia.com.mx/revelanganadoresdelconcursoconstruirelarcobicentenario-335823.html>

¹³⁷ Revista Digital EXPANSIÓN. (2009). Desaprueban fallo del Arco Bicentenario. Sitio web: <https://expansion.mx/obras/2009/04/22/desaprueban-fallo-de-arco-bicentenario>

¹³⁸ De acuerdo con la convocatoria (2009), en el programa arquitectónico se estableció que el diseño del monumento debía ser un arco y que estuviera sobre la Avenida Paseo de la Reforma.

Significa que cualquier participante podía realizar cambios, garantizando que el proyecto representará un mejor resultado y que fuera un monumento que promoviera la cultura.

La conceptualización de la Estela de Luz, partía de el “mirar hacia arriba, ver hacia el infinito y el futuro”. El arquitecto ganador, en su discurso, expresó que las personas cuando buscamos inspiración, fuerza, claridad, volteamos la mirada hacia el cielo, hacia lo alto. La estela buscaba eso, que los mexicanos encontrarán en ella una mirada de esperanza y fe en el presente y el futuro (Mora, 2016). El discurso arquitectónico estaba ligado a la creencia de muchos por voltear al cielo cuando buscamos paz y fuerza para superar algún problema, como si buscáramos una luz que nos iluminara para encontrar el camino.

La proyección del monumento se inspiró en las tradiciones de los pueblos prehispánicos del México antiguo, las cuales erigían estelas para conmemorar eventos importantes (Vargas, 2016). El diseño se basó en dos columnas¹³⁹ de acero cubiertas de cuarzo de 104 metros de altura (ver imagen 5), ambas representan dos veces 52, lo que en el mundo mesoamericano representaba un siglo completo¹⁴⁰. (Arredondo, 2012). Para el diseño se retomaron elementos de la cultura e historia de México, además de que rinde homenaje, de forma simbólica, a las personas que perdieron la vida por la independencia del país.

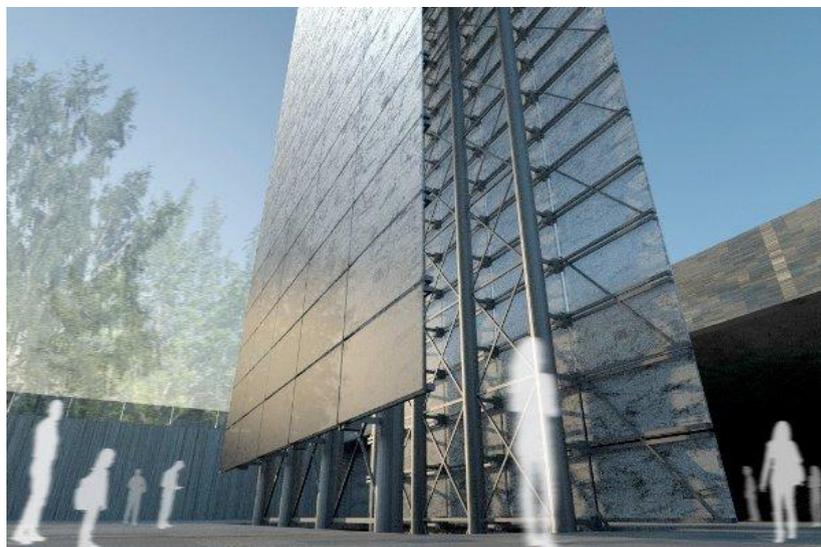


Imagen 4. Imagen representativa de las columnas de cuarzo que conforman la estela

FUENTE: Archdaily

¹³⁹ De acuerdo a la intención del arquitecto Perez Becerril, cada una de las columnas representaban 100 años de la Independencia de México, y las dos culturas razón de nuestro mestizaje.

¹⁴⁰ En las culturas prehispánicas, se tenía la creencia de que el ser humano a lo largo de su vida atravesaba 4 ciclos de 13 años cada uno, equivalente a 52 años.

El proyecto de la estela fue concebido desde el sentido y las representaciones históricas de nuestro país¹⁴¹. Las dos columnas del monumento están hechas a base de una estructura de acero que irán cubiertas con varias placas de cuarzo¹⁴² (ver imagen 4). El Arq. Perez Becerril expresó que éste, como material puro, es neutro e incoloro, sinónimo de respeto por cualquier color, pensamiento o creencia y, al mismo tiempo, es un símbolo de luz¹⁴³. Es decir, que la naturalidad del cuarzo, por su tonalidad translúcida, permite reflejar parte de la luz hacia el camino de la esperanza¹⁴⁴.

El basamento¹⁴⁵ de la Estela de Luz sería cubierto por piedra obsidiana y se conectaría con un siguiente nivel contenido por una escalinata y una pared cubierta del mismo material (ver imagen 5). La intención del arquitecto dentro de este espacio era grabar un mensaje conmemorativo, tanto en español como en las 62 lenguas indígenas que aún se hablan en México (Vargas, 2016). Al mismo tiempo, representa al inframundo Mesoamericano como un lugar de reflexión dedicado a las personas que dieron su vida en las luchas para lograr un México independiente (Arredondo, 2012).



Imagen 5. Vistas representativas de algunos espacios de la Estela de Luz

FUENTE: Revista ILUMINET

¹⁴¹ Se utilizaron materiales que desde lo prehispánico se le han dado un significado y una razón de uso, como el cuarzo y la obsidiana.

¹⁴² El cuarzo es un mineral compuesto de sílice, y uno de los materiales más preciados en el México Antiguo.

¹⁴³ Iluminet. (2009). Estela de Luz, figura del Bicentenario. octubre 02, 2020, de Revista ILUMINET Sitio web: <https://www.iluminet.com/estela-de-luz-figura-del-bicentenario/>

¹⁴⁴ El uso del cuarzo junto con el diseño de iluminación de las columnas, tienen la intención de hacer a la Estela de Luz el camino hacia la esperanza, como una invitación a observar el sol y la luna.

¹⁴⁵ 1. Parte inferior de una edificación sobre la cual se levanta su estructura. 2. Parte de la columna situada entre el suelo y el fuste, constituida esencialmente por la base y el pedestal.

Además de la visión simbólica y conceptual, la intención de la propuesta también era dotar a la ciudad de espacio público de calidad y de mayor escala (Arredondo, 2012). Se propusieron tres zonas interconectadas, la Plaza Monumento, la Plaza Bicentenario y la Zona Arbolada (ver imagen 6). La Plaza Monumento sería la conexión principal entre la Secretaría de Salud, el Parque Ariel y la Torre Mayor. Parte del Bosque de Chapultepec sería la Zona Arbolada¹⁴⁶, siendo ésta la conexión directa con la Puerta de los Leones.

Bajando las escalinatas, en el espacio conmemorativo donde estarán los muros de obsidiana, se desplanta la Estela de Luz (ver imagen 5). Con dirección hacia el Parque Ariel y la Torre Mayor, por debajo de Paseo de la Reforma, se encuentra una conexión alterna. La creación de la Plaza Monumento forma un solo espacio urbano que permite delimitar una plaza común subterránea llamada la Plaza Bicentenario (Arredondo, 2012). La siguiente imagen muestra la interconexión de las áreas generales que integran el proyecto¹⁴⁷.

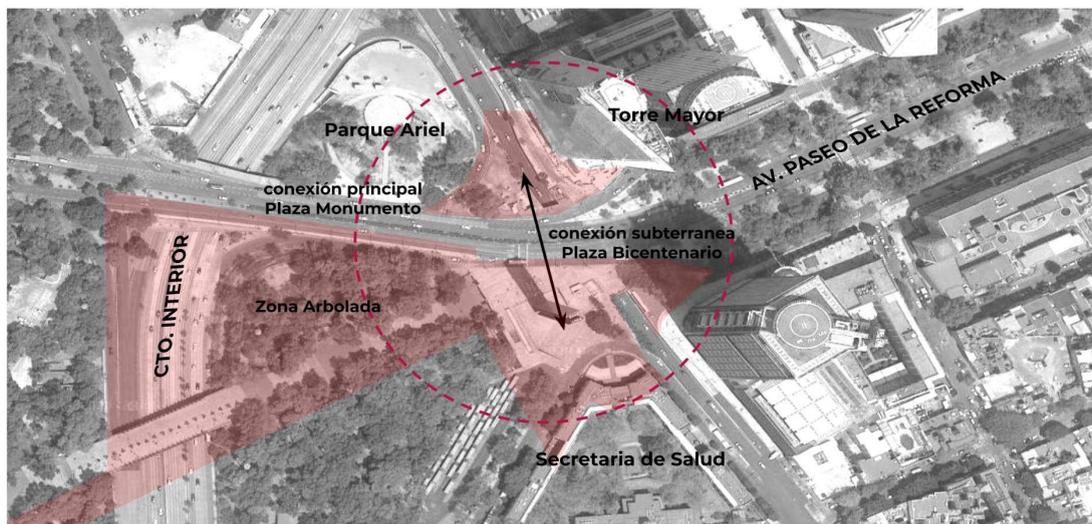


Imagen 6. Conexión de las tres zonas que conforman el proyecto la Estela de Luz

FUENTE: Elaboración propia

El proyecto ofrece un lugar de recreación y cultura conjugando áreas verdes con espacios simbólicos. Según el arquitecto, el proyecto tiene el objetivo de crear espacios dedicados al esparcimiento y la convivencia, ya que la zona es un punto de confluencia urbana muy importante en la ciudad (Arredondo, 2012). No obstante, la propuesta de la estela no contemplaba el diseño del stand de turismo, ni del stand de información, ni de la bodega de almacenamiento¹⁴⁸. Solamente incluía la proyección del monumento y del espacio público.

¹⁴⁶ El proyecto proponía rescatar una parte del Bosque de Chapultepec que fue fragmentado por la creación del circuito interior.

¹⁴⁷ El área de color rosa en la imagen 6 representa la Plaza Monumento, que es la conexión entre la Zona Arbolada con la Puerta de los Leones, la Secretaría de Salud, la Torre Mayor y el Parque Ariel.

¹⁴⁸ Requisitos establecidos en el programa arquitectónico de la convocatoria lanzada en 2009.

Aunque el proyecto no engloba parte de los requisitos de la convocatoria, éste representaba una buena oportunidad para brindarle más espacio libre a la ciudad¹⁴⁹. La imagen 7 muestra una comparativa de la poligonal que se indica en la convocatoria contra la poligonal de emplazamiento marcada por las zonas interconectadas del proyecto de la estela. Se puede observar que la propuesta ganadora abarca mayor extensión urbana que lo establecido, lo cual puede ser benéfico socialmente y urbanamente¹⁵⁰.



Imagen 7. Comparativa de emplazamiento del monumento entre la convocatoria y el ganador

FUENTE: Elaboración propia

Aparte de la propuesta arquitectónica, la convocatoria solicitaba un criterio presupuestal para determinar un costo aproximado para la construcción de obra. De acuerdo con el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (2011), el Arq. Perez Becerril presentó un presupuesto para la construcción de 34,877.96m² por un monto total de \$218,998.9 millones de pesos (mlp), desglosado de la siguiente manera:

1. Plaza Monumento = 8,403.73 m² = \$38,782.8 mlp
2. Fachadas de la Estela de Luz = 2,878.37 m² = \$69,354.8 mlp
3. Plaza Bicentenario = 10,742.28 m² = \$75,640.9 mlp
4. Zona Arbolada = 18,534.46 m² = \$35,220.4 mlp

En temas anteriores, se mencionó que el Comité Organizativo del Bicentenario autorizó un presupuesto general de \$28,750 millones de pesos para los festejos del bicentenario (ASF, 2011). El presupuesto presentado por el arquitecto supera por mucho el autorizado por la

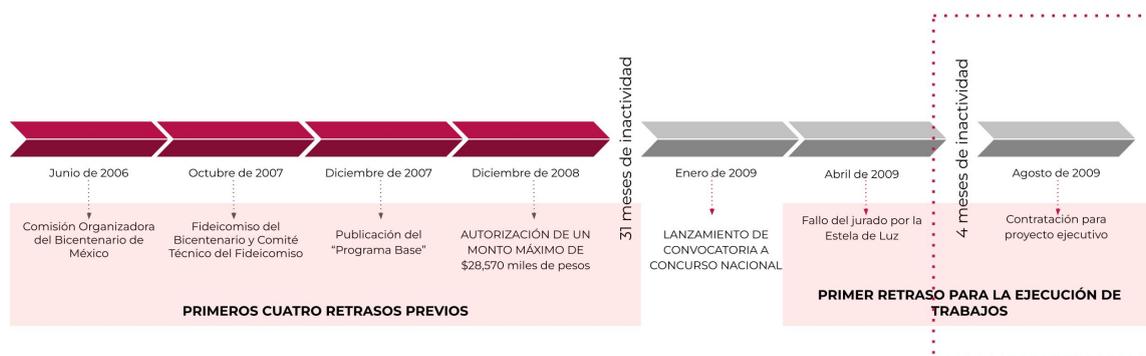
¹⁴⁹ El avance de la urbanización en la Ciudad de México ha impactado en sus condiciones ambientales, pavimentos de grandes superficies y la cantidad de construcciones abarcan la mayor parte del territorio.

¹⁵⁰ Benéfico urbanamente porque se está rescatando parte del Bosque de Chapultepec y se está dotando de espacio público con áreas verdes. Por otro lado, socialmente es benéfico debido a que el espacio público permite la convivencia e interacción de las personas.

Administración Pública, sin embargo, fue autorizado debido a que se trata de una fecha sumamente importante para la historia de nuestro país¹⁵¹. Esta propuesta, a cambio, dotaría a la ciudad de más espacios abiertos para las personas, además de interactuar con ellas culturalmente.

El Arq. Perez Becerril sería contratado por adjudicación directa para la elaboración del proyecto ejecutivo (Convocatoria, 2009). A partir del 15 de abril de 2009, el arquitecto y el comité tenían no más de diez días para firmar el convenio y seguir con la programación de los trabajos. Sin embargo, hasta el 18 de agosto se firmó oficialmente la contratación del arquitecto para brindar sus servicios (Auditoría Superior de la Federación, 2011). Desde esta fecha hasta el mes de noviembre, el arquitecto contaba con tres meses para la entrega del proyecto ejecutivo y, posteriormente, se siguiera con la construcción del mismo.

En este momento se vuelve a presentar un periodo de inactividad entre el día que se dio a conocer públicamente el ganador y la fecha en que se firmó la contratación del mismo. El esquema 11 muestra la cronología de los 4 primeros retrasos, sumando el retraso de la contratación. Se supone que en abril se debía contratar al arquitecto para que en agosto se entregará el proyecto ejecutivo (aproximadamente tres meses para la elaboración). Sin embargo, la falta de formalidad ocasionó que para ese mes apenas se celebrará el contrato, provocando que las fechas de entrega de las siguientes actividades se fueran postergando.



Esquema 11. Cronología de los retrasos a partir de la creación del Comité Organizativo

FUENTE: Elaboración propia

En el esquema se muestra que fueron 4 meses de inactividad, el mismo tiempo que se consideró llevaría la elaboración del proyecto ejecutivo. De acuerdo con la convocatoria

¹⁵¹ En el año 2010 se cumplen 200 años desde el inicio de la Independencia de México de la corona española. Es por ello que para los mexicanos esta fecha es de mayor importancia, porque refleja un paso enorme en relación del reconocimiento de los derechos de todos los mexicanos.

(2009), el desarrollo del monumento debía iniciar en junio de 2009, fecha en la que no existió ninguna actividad para seguir con el desarrollo de la Estela de Luz. Es evidente que este último retraso repercute en las fechas programadas para la construcción del monumento. Como resultado, la entrega del proyecto se demoró hasta noviembre de 2009, restando tiempo para el desarrollo del proyecto, dejando menos de un año para su construcción¹⁵².

En su primera etapa, la planeación de la Estela de luz presentó 5 retrasos en total que ocasionaron que las fechas que se establecieron desde un inicio en la convocatoria empezaran a ajustarse. Significa que hubo 35 meses en los que no se registró ninguna actividad por parte de la Comisión Organizadora (ASF, 2011). Por lo tanto, a partir de este momento era primordial empezar a respetar las fechas de contratación y entrega para la construcción del monumento y se pudiera inaugurar para el mes de septiembre de 2010.

¹⁵² Se supone que el proyecto tendría que estar listo para el mes de septiembre de 2010 para ser inaugurado en tiempo y forma conforme se estableció en la convocatoria lanzada en enero de 2009.

2.2 Estela de Luz: ¿caso de corrupción o mala planeación?

Lo que hoy en día vemos erigido frente a la Puerta de los Leones de Chapultepec, es lo menos parecido a lo que se esperaba sería el proyecto del Monumento Estela de Luz (ver imagen 8). Los diferentes retrasos que surgieron antes y durante la ejecución de los trabajos de construcción, cuestiono mucho la obra por parte de los ciudadanos (INFOBAE, 2019). Según la convocatoria (2009) el tiempo de construcción para la estela sería de junio 2009 a septiembre 2010, tiempo necesario para que estuviera lista el día de su inauguración para los festejos del bicentenario. Sin embargo, no fue así.



Imagen 8. Estela de Luz en Av. Reforma, frente a la Puerta de los Leones.

FUENTE: infobae.com FOTO | Cuartoscuro

Los trabajos de construcción empezaron en plazos muy diferentes a los programados, provocando que la inauguración se diera hasta un año y tres meses después (INFOBAE, 2019). La entrega oficial del monumento conmemorativo contó con 15 meses de retraso por diversas situaciones, en consecuencia, no estuvo lista para los festejos del Bicentenario. El día de su inauguración, hubo protestas que expresaron su inconformidad debido al despilfarro económico que representó¹⁵³, y porque se le dio más atención que a los problemas existentes durante ese periodo (Animalpolitico, 2012)¹⁵⁴.

¹⁵³ Además, según una nota por La Crónica (2012), la diputada Esthela Damian expresó que habiendo tantas necesidades y el gobierno federal solo pensaba en cómo disfrazar un desvío de recurso multimillonario. Sitio web: <https://www.cronica.com.mx/notas/2012/626772.html>

¹⁵⁴ Varios mexicanos expresaron su inconformidad mediante protestas el día de la inauguración debido al despilfarro que existió y las muertes inocentes durante la guerra contra el narco del mismo presidente.

La construcción de la Estela de Luz estuvo envuelta en temas controversiales. El primer cuestionamiento era: ¿por qué el Ex-Presidente decidió construir un monumento cuando su país estaba pasando por una crisis económica, además de estar en una guerra contra el narco?¹⁵⁵. El segundo, ¿por qué se eligió un monumento en forma de columna y no un arco?¹⁵⁶. Y para finalizar, ¿por qué se elevó tanto el costo si solo se construyó un 13% del proyecto? (Arredondo, 2012). A continuación, se presenta un análisis de lo que conforma su construcción y las diversas irregularidades que se presentaron durante su ejecución.

¹⁵⁵ Lopez Magallon, E. (2010). Bicentenario en México: un festejo lleno de desafíos. noviembre 10, 2019, de Deutsche Welle Sitio web: <https://www.dw.com/es/bicentenario-en-m%C3%A9xico-un-festejo-lleno-de-desaf%C3%ADos/a-6006504>

¹⁵⁶ Diaz, R. (2009). ¿Y dónde está el Arco del Bicentenario?. junio 28, 2019, de PEDESTRE Sitio web: <https://ciudadpedestre.wordpress.com/2009/04/20/%C2%BFy-donde-esta-el-arco-del-bicentenario/>

2.2.1 Planeación y construcción de la estela

La contratación para el proyecto ejecutivo fue por medio de adjudicación directa, quedando contratado el mismo arquitecto del proyecto ganador¹⁵⁷. Según la Convocatoria (2009), la firma del contrato debía ser en los primeros 10 días después de la publicación de los resultados, es decir que a partir del 15 hasta el 25 de abril de 2009 debía llevarse a cabo la firma del contrato entre el Comité Técnico, BANJERCITO y el Arq. Cesar Perez Becerril. Sin embargo, la contratación oficial se dio hasta agosto del mismo año, 4 meses después de lo establecido¹⁵⁸ (ASF, 2010).

A partir del 18 de agosto, el arquitecto contaba con no más de 90 días para la elaboración del proyecto ejecutivo. Éste consiste en la entrega de planos arquitectónicos, estructurales, de instalaciones, la documentación del impacto ambiental, el desglose del presupuesto y toda descripción necesaria para la correcta construcción del proyecto (Informe Cuenta Pública, 2011). Marcados los alcances, en noviembre del 2009 el arquitecto debía entregar todo al Comité Técnico del Fideicomiso.

En esa misma fecha, por parte de BANJERCITO, se llevó a cabo la contratación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) para la prestación de servicios en relación al levantamiento topográfico y los estudios de mecánica de suelo del sitio¹⁵⁹ (Auditoría Superior de la Federación, 2011). Los resultados obtenidos se debían entregar al Arq. Pérez Becerril para realizar el cálculo estructural que necesita la construcción de la estela. Sin embargo, para el 24 de agosto aún no se entregaban los informes, por lo que el arquitecto nuevamente los solicitó para poder llegar a los alcances y cumplir con el tiempo de entrega marcado¹⁶⁰.

De acuerdo con la planeación de todo proyecto, los estudios técnicos deben hacerse de forma correcta y con las especificaciones que se soliciten ya que éstos dictan cómo debe

¹⁵⁷ En el punto 4.8. Resultado y contratación de la convocatoria, refiere a quien prestaría sus servicios celebrará un convenio con el FONCA para recibir un apoyo y poder realizar el proyecto arquitectónico ejecutivo en no más de tres meses.

¹⁵⁸ Como resultado de este retraso, el plazo de fecha para la construcción del monumento se iba reduciendo, por ende podría llegar a retrasar la fecha de inauguración.

¹⁵⁹ Son estudios técnicos y descriptivos de las características del terreno, donde se examina la superficie y se dictaminan las posibles alteraciones que podrían resultar en el terreno debido a la intervención del proyecto. Sitio web: <https://lainco.com.mx/blog-que-es-un-levantamiento-topografico/#:~:text=Un%20levantamiento%20topogr%C3%A1fico%20es%20un,a%20la%20intervenci%C3%B3n%20de%20hombre.>

¹⁶⁰ Auditoría Superior de la Federación. (2011). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011. marzo 15, 2020, de Gobierno Federal Sitio web: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Social/2011_0056_a.pdf

ser la estructura¹⁶¹. Cualquier dato erróneo podría provocar la mala estructuración del proyecto y ocasionar daños a largo plazo o, en el peor de los casos, podría colapsar. Según un informe de la ASF (2011), los estudios de mecánica de suelo se realizaron a una profundidad de 35 metros, menor a la que el arquitecto solicitó al Instituto Nacional de Estudios Histórico de las Revoluciones de México (INEHRM) el 3 de junio del 2009¹⁶².

Aunque lo anterior no fue impedimento, el arquitecto siguió entregando parte del proyecto arquitectónico al comité como se estableció en el convenio¹⁶³. Por lo que, el 25 de agosto el Arq. Perez Becerril entregó la primera parte del proyecto arquitectónico ejecutivo¹⁶⁴ (ver tabla 7). El 14 de septiembre de 2009, Perez Becerril volvió a solicitar el informe de resultados de los estudios de mecánica de suelo, pues sin ellos no podía terminar el diseño de la cimentación y estructura de la estela, ni los planos de niveles para las plataformas de las plazas (ASF, 2011).

| PARCIALIDAD | CONTENIDO | FECHA DE ENTREGA |
|---------------------------------|---|--------------------------|
| Primera | Entrega de anteproyecto arquitectónico y urbano de la Plaza Bicentenario, la Estela de Luz y el Espacio Conmemorativo; y los análisis diagnóstico del medio ambiente; de los factores físico-ambiental y urbano-arquitectónicos; y de la problemática general del espacio en donde se construirían. | 25 de agosto de 2009 |
| Segunda | Entrega de segunda parte del anteproyecto arquitectónico, planos de demolición, podas y trasplantes de árboles de la Plaza Bicentenario; y los planos de trazo preliminar, demoliciones, niveles y plataformas, así como la revisión del anteproyecto de la Estela de Luz y Espacio Conmemorativo. | 29 de septiembre de 2009 |
| Tercera | Entrega de la tercera parte del anteproyecto arquitectónico, los planos de trazo de la Plaza Bicentenario; el manual de mantenimiento, los proyectos de plantación y la paleta vegetal, mejoramiento de suelo, y planos de la instalación del sistema de riego. | 20 de octubre de 2009 |
| Cuarta | Entrega de los planos de los proyectos arquitectónicos, planos de albañilería, acabados, terracerías, estructural y de ingenierías del proyecto de la Plaza Bicentenario. | 10 de noviembre de 2009 |
| Quinta | Entrega de los planos arquitectónicos, de detalles, acabados, mantenimientos de fachadas, albañilerías, despiece, plafones, cancelería, iluminación e instalación eléctrica, cimentación y estructura, e ingenierías electromecánicas del proyecto de la Estela de Luz y el Espacio Conmemorativo. | 16 de noviembre de 2009 |
| ENTREGA = Noviembre 2009 | | ✓ |

Tabla 7. Fechas de entrega del proyecto ejecutivo de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación

FUENTE: Elaboración propia

La tabla 7 nos muestra cada una de las parcialidades junto con los alcances de las entregas que debía cumplir el arquitecto contratado. También se integran las fechas en las que el arquitecto entregó cada una de ellas (Auditoría Superior de la Federación 2011). Se puede observar que el arquitecto cumplió en tiempo y forma con lo que se estableció en el contrato para la elaboración del proyecto ejecutivo. No obstante, hasta el 5 de noviembre el Comité

¹⁶¹ Es decir que estos estudios determinarán el tipo y la profundidad de cómo irá la cimentación y el esqueleto estructural del proyecto a construir.

¹⁶² No se encontró registro en los informes de auditoría con respecto a la profundidad que el arquitecto había solicitado para los estudios de mecánica de suelo. Solo se menciona que el arquitecto solicitó la posibilidad de hacer estudios con una mayor profundidad a 35 metros. Sitio web: https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Estela_Luz_Nv.pdf

¹⁶³ En él se establece que el arquitecto tiene la obligación de entregar el proyecto ejecutivo en 5 parcialidades dentro del periodo de ejecución del mismo.

¹⁶⁴ Auditoría Superior de la Federación. (2011). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011. marzo 15, 2020, de Gobierno Federal Sitio web: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Social/2011_0056_a.pdf

Técnico del Fideicomiso realizó el envío del informe del estudio de mecánica de suelo, a 11 días de que el arquitecto entregará el proyecto (Informe Cuenta Pública, 2011).

El retraso de los estudios de mecánica de suelo y la omisión a la solicitud del arquitecto, por parte del IPN, provocó que los criterios tomados en cuenta para la estructura y cimentación de la estela no coincidieran¹⁶⁵. El 19 de noviembre de 2009, en la celebración del Acta entrega-recepción del proyecto ejecutivo, 101 planos de los que se entregaron contaban con la leyenda “bajo revisión, no para construcción” (ASF, 2011). Haciendo referencia a que aún no estaban autorizados debido a que hacían falta los estudios de mecánica de suelo que los sustentaran.

Se puede notar que existe una desorganización y mala comunicación por parte del Comité Técnico en la entrega de documentos fundamentales para la elaboración del proyecto ejecutivo (ASF, 2010). En consecuencia, existieron retrasos en las fechas establecidas en la convocatoria ocasionando que fuera menor el tiempo para los trabajos de construcción (ver esquema 12). Además, el presupuesto que al principio presentó el arquitecto se incrementó considerablemente en la última parcialidad del proyecto ejecutivo. El monto estimado que se había presentado el 15 de abril ascendió a 649,214.5 mlp¹⁶⁶.

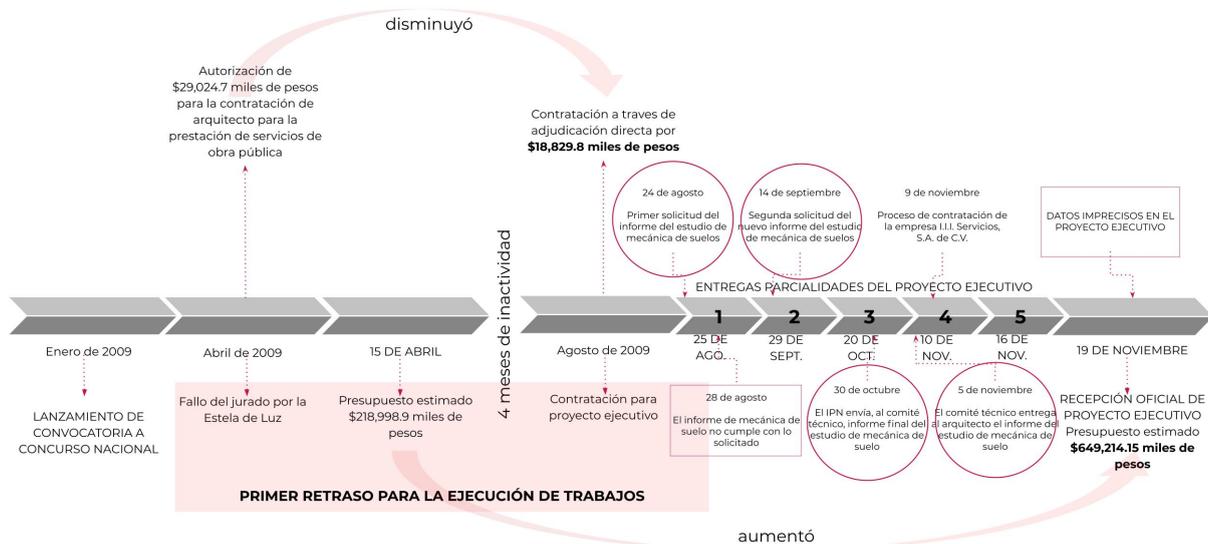
En el siguiente esquema cronológico se muestran los diferentes retrasos durante la elaboración del proyecto ejecutivo, los presupuestos autorizados hasta ese momento y la diferencia entre los montos estimados que contemplaba costaría el proyecto de la estela. Se observa que en el lapso de los tres meses para la elaboración del proyecto ejecutivo, desde un principio no se hizo formal entrega de los estudios técnicos. El 28 de agosto se hace entrega del primer informe, sin embargo, éste no cumple con la profundidad solicitada por el arquitecto.

El 14 de septiembre Perez Becerril solicita nuevamente el estudio con las especificaciones solicitadas para seguir con la elaboración del proyecto. Después de 46 días, el 30 de octubre el IPN le entrega al comité los resultados de los estudios. Pero no fue hasta el 5 de noviembre que el Comité Técnico entregó los estudios al arquitecto, 2 semanas antes de la

¹⁶⁵ En el Informe sobre la Fiscalización Superior del Monumento Estela de Luz (2009-2011), se menciona que no se tomó en cuenta que el Arquitecto Perez Becerril consideró realizar el estudio contratado a mayor profundidad (mediante oficio dirigido a INEHRM el 23 de junio de 2009), y sucedió que dicha profundidad no se pudiera adaptar, lo cual generó que el estudio realizado no fue útil.

¹⁶⁶ ASF. (2010). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior a la Cuenta Pública 2010. septiembre 29, 2019, de Auditoria Superior de la Federacion Sitio web: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Social/2010_1103_a.pdf

recepción oficial del proyecto ejecutivo. Es decir, que el arquitecto tuvo que solicitar el estudio dos veces y cuando se hizo entrega de éste, provocó que el proyecto ejecutivo entregado contuviera inconsistencias (ASF, 2010).



Esquema 12. Cronología de las inconsistencias durante la planeación de la estela

FUENTE: Elaboración propia

El esquema también expresa que existe un aumento considerable en la estimación que el arquitecto había presupuestado para el proyecto. Debido a los últimos estudios, hubo cambios en el diseño y cálculo de la estructura, provocando el aumento del presupuesto casi tres veces más de lo autorizado anteriormente. Por otro lado, el 9 de noviembre estaba en proceso la autorización para la contratación de la empresa que llevaría a cabo los trabajos de construcción. Como resultado, se contrató a la empresa I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. para la construcción del proyecto Estela de Luz (ASF, 2011).

Dicha empresa solicitó la entrega del proyecto ejecutivo para comenzar con la planeación y presupuestación de lo que sería la primera etapa del proyecto. El informe hecho a la Cuenta Pública del 2011 menciona que el 29 de abril de 2009 la Unidad de Control y Auditoría de Obra Pública¹⁶⁷ sugirió un plan de trabajo para desarrollar el proyecto en tres etapas debido a la magnitud que éste representaba. La primera etapa sería la construcción del Monumento y la Plaza Monumento, en segundo lugar quedaría la Plaza Arbolada y, por último la Plaza Bicentenario y el espacio conmemorativo.

¹⁶⁷ Órgano de la Secretaría de la Función Pública que se encarga de vigilar y controlar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con lo establecido para la planeación, presupuestación, financiamiento, contratación de las obras públicas de su interés por ejecutar.

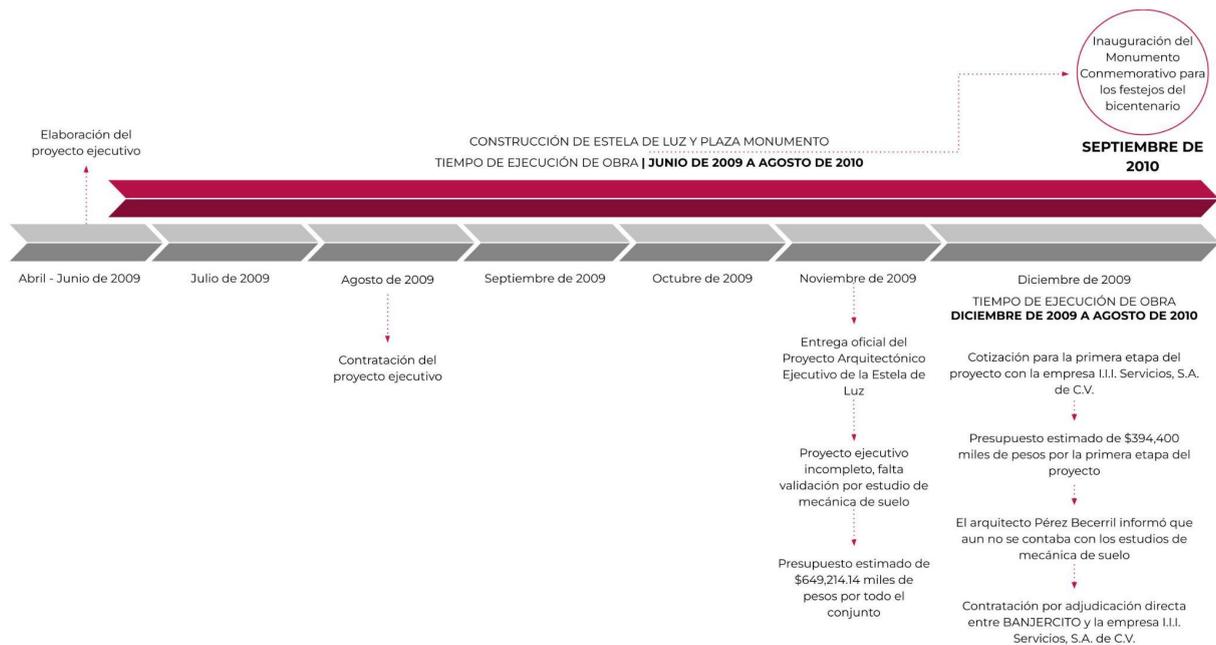
El 4 de diciembre el Comité Técnico solicitó a la empresa I.I.I. Servicios la cotización para el desarrollo integral de la construcción de la Estela de Luz. Para ello, se hizo entrega del proyecto ejecutivo, sin embargo, la empresa señaló al comité que la documentación no contenía el catálogo de conceptos completo, ni las especificaciones técnicas y la mecánica de suelos no estaba integrada al proyecto estructural (ASF, 2011). Posiblemente por las variaciones que existían en el proyecto ejecutivo debido al retraso de la entrega del informe final del estudio de mecánica de suelo.

Aun con inconsistencias en el proyecto ejecutivo, el 18 de diciembre, BANJERCITO celebró un contrato por adjudicación directa con la empresa I.I.I. Servicios por la coordinación y ejecución del Desarrollo Integral de la Construcción del Monumento Conmemorativo (ASF, 2011). Dicha empresa prestará los servicios para la construcción de la primera etapa del proyecto de la Estela de Luz del 18 de diciembre de 2009 hasta el 31 de agosto de 2010 por un monto estimado de \$394,400 mlp (ASF, 2011). Éste contempla la construcción del monumento conmemorativo y la Plaza Monumento con un total de 11,282.1 m²¹⁶⁸.

En el siguiente esquema se muestra una comparación de los tiempos establecidos en la convocatoria y los tiempos que realmente se llevaron a cabo antes de la construcción de la estela. La parte superior del esquema representa las de la convocatoria y la parte inferior son las fechas conforme a las actividades registradas por la ASF. Se puede observar que hay una mala planeación puesto que la construcción de la estela se fue postergando por actividades que se debieron programar y ejecutar mínimo antes del mes de septiembre de 2009.

La elaboración del proyecto debía ser de abril a junio de 2009, al mismo tiempo que se planeaban las actividades para la construcción del proyecto. Sin embargo, la contratación del ejecutivo se dio 3 meses después, y hasta diciembre de 2009 se realizó la contratación de la empresa que llevaría a cabo la construcción de la obra. Entre la fecha marcada en la convocatoria para los trabajos de construcción y la fecha de la contratación de dichos trabajos, existen 6 meses de diferencia. Como consecuencia de lo anterior, los 15 meses que se contemplaron para la construcción de la estela, solo se tenían 8 meses a partir de diciembre 2009.

¹⁶⁸ En el tema 2.1.2 Proyecto ganador: Estela de Luz de este capítulo, se presenta un desglose de los metros cuadrados que contempla cada zona del proyecto, donde la Plaza Monumento contempla 8,403.73 m² y las fachadas de la estela 2,878.37 m² (Informe Cuenta Pública, 2011).



Esquema 13. Comparación de los tiempos programados para la construcción de la estela

FUENTE: Elaboración propia

Un informe hecho por la Auditoría Superior de la Federación en 2011, reveló que la empresa I.I.I. Servicios no contaba con la capacidad mínima para la ejecución de trabajos en materia de obra pública. Como resultado, el Comité de Obra Pública¹⁶⁹ de la empresa contratista determinó conveniente el procedimiento de contratación por invitación a cuando menos tres personas para la prestación de servicios (ASF, 2011). Es importante mencionar que toda empresa contratada debe contar con la capacidad técnica y humana para llevar a cabo el cumplimiento del contrato. Entonces, ¿bajo qué criterios se seleccionó a la empresa I.I.I. Servicios, si realmente no contaba con la capacidad necesaria?

Lo anterior es un reflejo de las inconsistencias que se vienen dando desde la contratación del arquitecto hasta la entrega oficial¹⁷⁰ del proyecto ejecutivo. Posiblemente, por la desorganización que presentaba la Comisión Organizadora desde un inicio o, por las omisiones de datos para los estudios de suelo¹⁷¹. No obstante, el 1 de septiembre del 2009

¹⁶⁹ Para la realización de obra pública cada empresa prestadora de servicios, por ley, debe crear un comité para llevar a cabo la toma de decisiones en la planeación, coordinación y ejecución de los trabajos (Ley de obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas, 2016).

¹⁷⁰ La entrega formal del 19 de noviembre, fue una de las tantas entregas del proyecto ejecutivo, según informes hechos a la Cuenta Pública entre 2009-2011, expresan que hubieron 5 entregas debido a que en varias, el proyecto se encontraba en estado de incompleto.

¹⁷¹ Desde la contratación del arq. Cesar Perez Becerril, en varias ocasiones se solicitó el informe del estudio de mecánica de suelo. El primero presentó diferencias debido a la profundidad que se tomó, lo cual era menor a la que solicitaba el arquitecto. En otras ocasiones, no se hacía entrega de dicho

el Fideicomiso del Bicentenario autorizó la contratación de un arquitecto para la dirección del proyecto ejecutivo de la Estela de Luz¹⁷². Aunque para esta fecha no se tenía el proyecto ejecutivo totalmente completo, dicho arquitecto lo avaló en su totalidad para la construcción de la primera etapa del conjunto (ASF, 2010).

El 22 de septiembre, se realizó la ceremonia oficial para la colocación de la primera piedra, siendo el acto principal para dar inicio a los trabajos de obra (ASF, 2010). Por otro lado, es un acto simbólico para dar inicio a una obra de gran importancia para la sociedad¹⁷³. Por lo que la construcción de la Estela de Luz no iba a ser la excepción, más porque se trata de un monumento conmemorativo por los 200 años de Independencia de México. Pero, ¿por qué se llevaría a cabo dicha ceremonia si aún no se tenía el proyecto ejecutivo listo?

A casi cuatro meses de colocar la primera piedra, el 6 de enero de 2010 la empresa I.I.I. Servicios convocó por medio de invitación a 8 empresas¹⁷⁴ para contratar a precios unitarios y tiempo determinado la construcción de la “Plaza Bicentenario Estela de Luz” (ASF, 2011). La invitación se consideró con el proyecto entregado con fecha del 16 de noviembre de 2009, aunque, según informes de la Cuenta Pública del 2011, el 23 de diciembre el arquitecto entregó una actualización del proyecto. Entonces, ¿por qué la empresa I.I.I. Servicios mandaría un proyecto no autorizado habiendo una versión más reciente?

Según la Auditoría Superior de la Federación (2011), esta situación debió ser razón suficiente para inhabilitar el procedimiento de contratación de invitación y realizar una adjudicación directa. Pero, aun con estas omisiones, el 25 de enero de 2010 se presentaron las proposiciones para la construcción del monumento de las empresas participantes (ASF, 2011). La siguiente tabla muestra los diferentes importes de las propuestas presentadas. Se puede observar que todas las propuestas superan el monto autorizado originalmente¹⁷⁵, sin embargo, éstas se acercan al presupuesto de la última parcialidad del proyecto ejecutivo.

informe a tiempo, y cuando se hacía entrega, seguía sin coincidir con los criterios del arquitecto contratado (ASF, 2010).

¹⁷² En ninguno de los informes hechos por la Auditoría Superior de la Federación entre el periodo de 2009-2011, existe registro o se muestra el nombre del respectivo arquitecto contratado para ejercer la dirección de la estela.

¹⁷³ Protocolo Hoy. (s.f.). Colocar la primera piedra. El acto simbólico para comenzar una obra. febrero 8, 2021, de Protocolo.org Sitio web: <https://www.protocolo.org/ceremonial/eventos/colocar-la-primer-piedra-el-acto-simbolico-para-comenzar-una-obra.html>

¹⁷⁴ Las empresas invitadas a participar fueron: Impulsora de Desarrollo Integral, S.A. de C.V.; Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V.; Grupo de Ingeniería, Arquitectura y Asociados, S.A. de C.V.; Gutsa Infraestructura, S.A. de C.V.; Ingenieros Civiles Asociados, S.A. de C.V., Gami Ingeniería e Instalaciones, S.A. de C.V., CARSO Infraestructura y Construcción, S.A. de C.V. y Grupo Tradeco, S.A. de C.V.

¹⁷⁵ Se autorizó un monto de \$393,490 mlp a la empresa I.I.I. Servicios pero, según la última parcialidad entregada por el Arq. Perez Becerril, el monto estimado era de 649,214.5 mlp.

| EMPRESA | IMPORTE DE PROPUESTA |
|---|----------------------|
| 1. IMPULSORA DE DESARROLLO INTEGRAL, S.A. DE C.V. | \$489,652.7 |
| 2. PROMOTORA Y DESARROLLADORA MEXICANA, S.A. DE C.V. | \$523,761.0 |
| 3. GRUPO TRADECO, S.A. DE C.V. | \$532,236.9 |
| 4. CONSTRUCTORA Y EDIFICADORA GIA+A, S.A. DE C.V. Y CONSTRUCTORA GALLO MEDA, S.A. DE C.V. | \$493,668.1 |
| 5. GUTSA INFRAESTRUCTURA, S.A. DE C.V. Y PROYECTOS Y DESARROLLOS DE INFRAESTRUCTURA SAPI, S.A. DE C.V. | \$462,752.1 |
| 6. INGENIEROS CIVILES ASOCIADOS, S.A. DE C.V. | \$942,228.1 |
| 7. GAMI INGENIERIA E INSTALACIONES, S.A. DE C.V. | \$583,042.0 |

Tabla 8. Importes de las propuestas para construcción de la Estela de Luz de acuerdo al informe de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2011

FUENTE: Elaboración propia

Debido a que todas las propuestas superan el monto autorizado, I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. promovió celebrar un primer convenio para ampliar el presupuesto original con la cantidad de \$98,600 mlp (ASF, 2011). Dando un total de \$493,000 mlp que permitiría sustentar solo dos de las propuestas participantes. Como resultado, el 28 de enero de 2010 se emitió el fallo a favor de las empresas Gutsa Infraestructura, S.A. de C.V. en conjunto con Proyectos y Desarrollos de Infraestructura S.A.P.I. de C.V.¹⁷⁶. El importe presentado por ambas empresas fue el más bajo, siendo éste de \$462,752.1 mlp (ver tabla 9).

Por otra parte, un informe de la Fiscalización Superior hecho a la Estela de Luz entre 2009 y 2011, reveló que la empresa Gutsa Infraestructura se encontraba inhabilitada por parte de la Secretaría de la Función Pública (SFP) por incumplir en diversos contratos con la administración pública federal¹⁷⁷. De modo que se cuestiona la participación de una empresa con un historial negativo en trabajos de obra pública. ¿Por qué pasar por alto los antecedentes de incumplimiento en contratos de la empresa que construirá el próximo Monumento del Bicentenario? Es evidente que a partir de la ejecución de los primeros contratos, empezaron a manifestarse algunas irregularidades.

La tabla 9 muestra las primeras irregularidades que cuestionan las decisiones del Comité Organizativo del Bicentenario durante las contrataciones de la estela. La columna del lado izquierdo muestra las prácticas más comunes que se ejercen durante la realización de obra

¹⁷⁶ Auditoría Superior de la Federación. (2011). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011. marzo 15, 2020, de Gobierno Federal Sitio web: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011/Grupos/Desarrollo_Social/2011_0056_a.pdf

¹⁷⁷ El 23 de noviembre de 2007, la Unidad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal determinó la inhabilitación de Gutsa Infraestructura, S.A. de C.V. para presentar propuestas y celebrar contrato alguno con dependencias y entidades de la administración pública federal o cuando haya recurso federal de por medio (Auditoría Superior de la Federación, 2011).

pública, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (2011). Podemos notar que tres de los seis puntos que muestran las dos primeras columnas están reflejados en la Estela de Luz (ver columna del lado derecho). Se puede ver que existieron diversos incumplimientos en términos de contrato, además de prácticas dudosas, como la omisión de información por parte del Comité Organizador. Inclusive, la prestación de servicios de una empresa privada con antecedentes cuestionables.

| IRREGULARIDADES | MANIFIESTO | REFLEJADAS EN EL CASO DE ESTUDIO |
|--|---|--|
| 1. deficiencia en la planeación, contratación y ejecución de la obra | Planeación incompleta de los anteproyectos y proyectos ejecutivos Insuficiencia técnica en el desarrollo de los proyectos | Retraso en la contratación del arquitecto para la ejecución del proyecto arquitectónico ejecutivo de la Estela de Luz |
| 2. incumplimiento de los términos del contrato | Falta de transparencia e información Procesos de contratación desorganizados y opacos | Omisión de información crucial para los estudios de mecánica de suelo para la construcción de la Estela de Luz |
| 3. modificaciones al proyecto original | Construcción de proyectos incompletos Proyectos con diferente uso y/o programa arquitectónico | Contratación para la construcción de un proyecto que aún se encontraba incompleto y en revisión por inconsistencias |
| 4. incrementos excesivos en el monto de inversión | Sobrecostos Estimación incorrecta de los ingresos para cubrir el costo | Contratación de una empresa subcontratada al 100% por incapacidad humana y técnica para la ejecución de trabajos de construcción |
| 5. prórrogas en los plazos de contratación, ejecución y puesta en operación de la obra | Retrasos Entrega de proyectos fuera de tiempo | Participación y contratación de una empresa inhabilitada por incumplimiento en contratos con la administración pública |
| 6. deficiencias en el control y supervisión del proyecto | Opacidad y discrecionalidad Falta de coordinación entre dependencias | |

Tabla 9. Irregularidades en la obra pública identificadas en el caso de estudio

FUENTE: Elaboración propia

El 29 de enero de 2010, BANJERCITO contrató a la empresa Fonatur Constructora, S.A. de C.V., para que se le encomendara la supervisión de la obra de la primera etapa del proyecto de la Estela de Luz (ASF, 2011). El artículo 53° de la LOPSRM expresa que la entidad interesada en realizar obra pública deberá conformar una residencia de obra encargada de la vigilancia, control y revisión de los trabajos de construcción prestados por las empresas contratadas. Sin embargo, también menciona que existe la posibilidad de la contratación de un tercero para realizar estas responsabilidades¹⁷⁸ (LOPSRM, 2016).

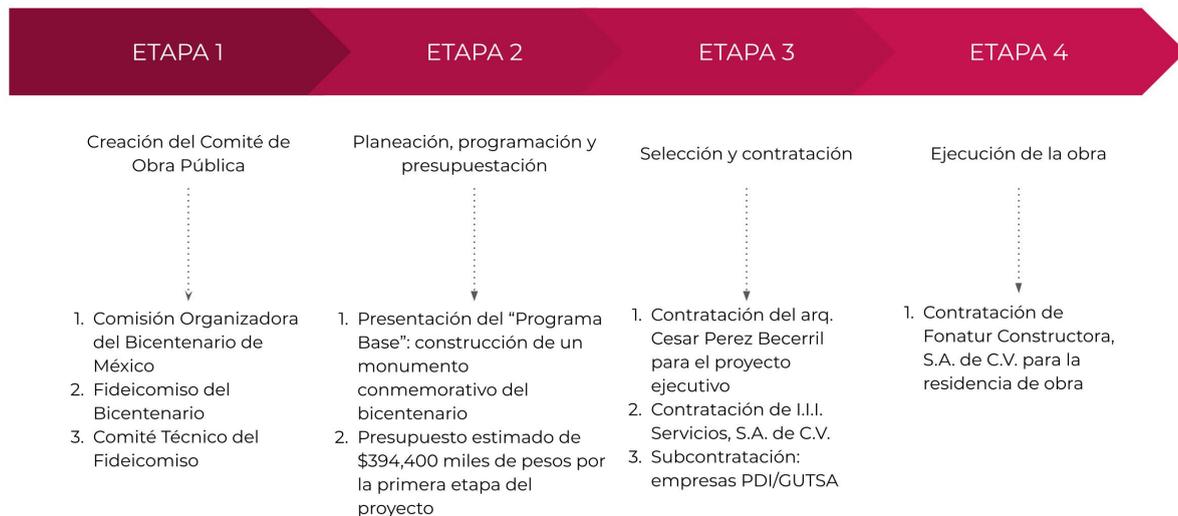
Al mismo tiempo, se lleva a cabo la celebración del contrato a base de precios unitarios y tiempo determinado entre las empresas I.I.I. Servicios y PDI/Gutsa¹⁷⁹ (Cuenta Pública, 2011). En el contrato se estableció un periodo del 29 de enero del 2010 al 21 de agosto del 2010, aproximadamente 7 meses para llevar a cabo la construcción (Cláusula Tercera, Contrato IIIS-EST-COP-005-10). No obstante, para este momento el proyecto ejecutivo entregado por el Arq. Perez Becerril seguía estando incompleto¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Por lo tanto la empresa Fonatur Constructora, S.A. de C.V. sería la encargada de prestar este servicios en términos del artículo 53° de obra pública.

¹⁷⁹ Empresas Gutsa Infraestructura, S.A. de C.V. en conjunto con Proyectos y Desarrollos de Infraestructura, S.A.P.I. de C.V.

¹⁸⁰ No fue hasta el 10 de junio del 2010 que el arquitecto proyectista entregó al Arq. Coordinador General de I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. todos los reportes faltantes para la correcta ejecución de los trabajos de construcción (Cuenta Pública del 2011).

El siguiente esquema muestra el desarrollo de la primera parte de la Estela de Luz conforme a las 4 etapas que conforman el proceso de obra pública. En primer lugar se creó el Comité, después se planeó y programó la construcción de un monumento para los festejos del Bicentenario y, se llevaron a cabo diversas contrataciones para la prestación de servicios. Aunque, podemos empezar a notar el inicio de la etapa cuatro que conforma la ejecución de la obra puesto que en esta etapa es donde se presenta la creación de la residencia de obra.



Esquema 14. Etapas del proceso par la realización de obra pública aplicadas en el caso de estudio
FUENTE: Elaboración propia

El 17 de febrero PDI/Gutsa contrató a la empresa TGC Geotecnia, S.A. de C.V. para realizar el estudio que determinara las características y solución de la cimentación de la estela¹⁸¹. 18 días después de la fecha establecida para iniciar la construcción se estaban contratando los estudios de suelo que el IPN desde un principio debió de presentar. En mayo de 2010, la empresa TGC Geotecnia estaba enviando los resultados del estudio para la cimentación del monumento (ASF, 2011). Existieron 4 meses más de retraso para la construcción de la estela, provocando menos tiempo para los trabajos y retrasando la fecha de entrega¹⁸².

En abril de 2010 inician los trabajos de construcción para el monumento, comenzando con la excavación del terreno para los armados del muro milán y de la cimentación (ver imagen 9). Oficialmente, el desarrollo de la primera etapa de la estela inició 10 meses después de la

¹⁸¹ Auditoría Superior de la Federación. (2011). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011. marzo 15, 2020, de Gobierno Federal Sitio web: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Social/2011_0056_a.pdf

¹⁸² En marzo de 2010 empezaron los trabajos de montaje del tapiado de las rejas de las Puertas de los Leones del Bosque de Chapultepec. Y no fue hasta abril de ese mismo año que empezaron los trabajos de excavación (Informe de la Fiscalización Superior a la Estela de Luz, 2011).

fecha establecida en la convocatoria¹⁸³, incumpliendo con el periodo marcado. No obstante, el 24 de agosto el Comité Técnico autorizó un tercer convenio para aumentar el monto por 1,035,880.0 mlp y prolongar el periodo de construcción a 16 meses ya que no se contaban con los estudios técnicos¹⁸⁴ (Cuenta Pública, 2011).



Imagen 9. Trabajos de excavación para la cimentación y muro milán de la Estela de Luz.

FUENTE: Informe de la Auditoría Superior de la Federación entre 2009-2011

Si desde las primeras etapas del proyecto, en la planeación y presupuestación, se empezó a notar que existieron omisiones de información y que habían inconsistencias, ¿por qué siguieron con más contrataciones y, el desarrollo de un proyecto que, posiblemente, era inviable? En este momento es evidente que el monumento conmemorativo no estaría listo para los festejos del bicentenario. La prolongación del periodo de ejecución marcaba que estaría lista para diciembre del 2011, 15 meses después de la fecha programada para la entrega. Sin mencionar que el monto del contrato iba en aumento considerablemente¹⁸⁵.

El 10 de junio de 2010, el Arq. Perez Becerril hizo entrega de los estudios faltantes para corroborar los cálculos, el diseño de la estructura y que todo el proyecto ejecutivo estuviera correcto. No existió variación alguna entre el dictamen final y el reporte preliminar que se entregó con fecha el 1 de diciembre de 2009 (Cuenta Pública, 2011). Por lo tanto, el proyecto ejecutivo no necesitó ninguna modificación, sin embargo, durante la ejecución de la obra empezaron a surgir ajustes en el proyecto.

¹⁸³ La convocatoria marcaba un periodo de construcción de junio 2009 a septiembre de 2010.

¹⁸⁴ Según informes del Resultado de de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del 2011, los tres convenios modificatorios fueron a causa de dictámenes técnicos. Sin embargo no se encuentra registro alguno sobre a qué dictámenes técnicos se refiere. No se logró tener acceso a toda la documentación del proyecto para poder tener dichos datos.

¹⁸⁵ El 1 de septiembre de 2010, I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. y BANJERCITO celebraron el tercer convenio modificatorio en el que se determinó una ampliación al monto de contrato por la cantidad de 345,390.0 mlp, así como la fecha de entrega para el 30 de diciembre de 2011 (Informe de la Cuenta Pública, 2011).

Según el Informe de la Fiscalización Superior al Monumento Estela de Luz 2009-2011, entre abril y junio de 2010 se realizó la construcción de la cimentación y el muro milán¹⁸⁶. A partir de esta última fecha hasta marzo de 2011 existe un periodo de inactividad¹⁸⁷. De marzo a mayo de 2011, se realiza el armado y colado del cajón de cimentación (ver imagen 10). En junio de ese mismo año, se colocaron los entrepisos correspondientes al sótano (ver imagen 11), y hasta septiembre se realizó el montaje de las columnas que recibieron las placas recubiertas de cuarzo (ver imagen 12 y 13).



Imagen 10. Armado y colado de la cimentación

FUENTE: Informe de la Fiscalización Superior del Monumento Estela de Luz de 2009-2011



Imagen 11. Construcción de entrepisos en nivel -9

FUENTE: Informe de la Fiscalización Superior del Monumento Estela de Luz de 2009-2011

¹⁸⁶ Muro de concreto reforzado situado en el subsuelo encargado de estabilizar excavaciones profundas para la cimentación.

¹⁸⁷ No existe registro dentro de los informes consultados sobre alguna actividad durante julio de 2010 a febrero de 2011. Y fue imposible recabar la documentación completa con respecto al proyecto de la Estela de Luz debido a que no se encuentra disponible.



Imagen 12. Montaje de las columnas de acero en dado de cimentación

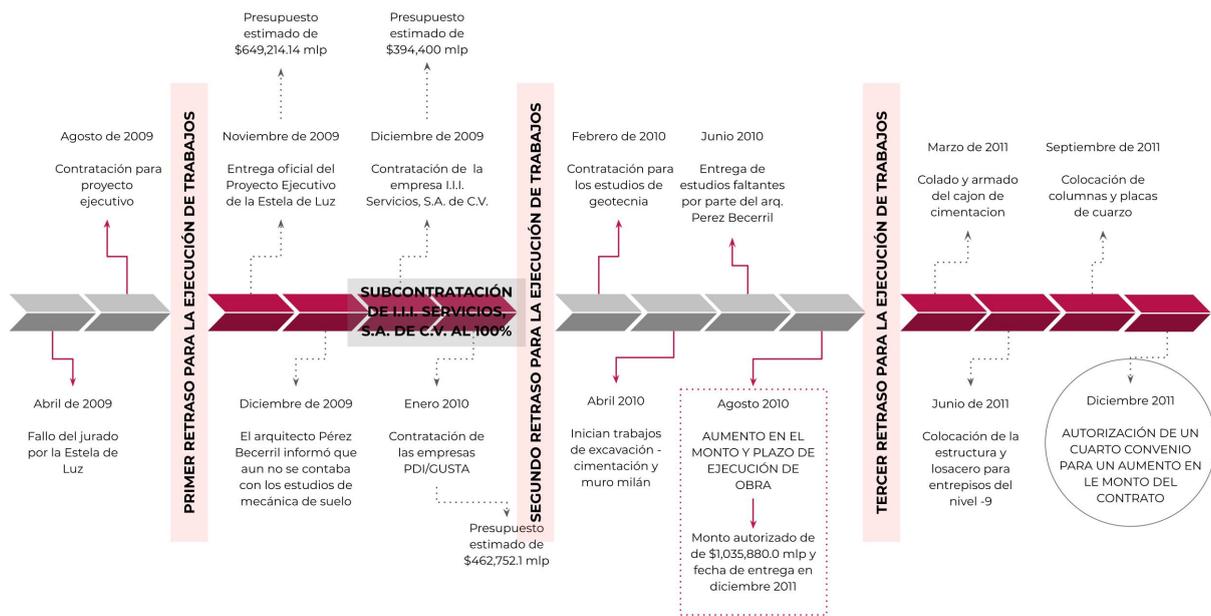
FUENTE: Informe de la Fiscalización Superior del Monumento Estela de Luz de 2009-2011



Imagen 13. Colocación de cuarzo en estructura de acero inoxidable

FUENTE: Informe de la Fiscalización Superior del Monumento Estela de Luz de 2009-2011

En el siguiente esquema se muestran los tres retrasos que demoraron la fecha de entrega en la convocatoria y en los diversos contratos celebrados durante el desarrollo de la Estela de Luz. Se observa que la subcontratación del 100% de la empresa I.I.I. Servicios es la causante del segundo y tercer retraso, ya que no contaba con la capacidad técnica para los trabajos de obra. También, el esquema muestra que los trabajos se reanudaron hasta marzo de 2011, por lo que existen aproximadamente 8 meses de inactividad. Sin embargo, en agosto de 2010 aumentó el monto del contrato y la prolongación de la fecha para los trabajos de obra.



Esquema 15. Cronología de los retrasos durante la ejecución de los trabajos de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación 2011
FUENTE: Elaboración propia

En la última parte del esquema 15, en el círculo gris, se observa que existe la autorización de otro convenio celebrado entre I.I.I. Servicios y BANJERCITO para aumentar, nuevamente, el monto del contrato (ASF, 2011). El 20 de diciembre de 2011, se llevó a cabo el cuarto convenio modificatorio al contrato con fecha del 18 de diciembre de 2009, por una cantidad de \$110,492.7 mlp. En total, existieron 4 convenios que elevaron el monto a un 192% del original (Mora, 2016), tal como se muestra en la siguiente tabla.

| DOCUMENTO | FECHA DE CELEBRACIÓN | MONTO | PLAZO |
|-------------------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| CONTRATO | 18 DE DICIEMBRE DE 2009 | \$ 393,490.0 | 18/DIC./2009 AL 31/AGO./2010 |
| 1ER CONVENIO MODIFICATORIO | 29 DE ENERO DE 2010 | \$ 98,600.0 | 18/DIC./2009 AL 31/AGO./2010 |
| 2DO CONVENIO MODIFICATORIO | 4 DE JUNIO DE 2010 | \$ 198,400.0 | 18/DIC./2009 AL 31/AGO./2010 |
| 3ER CONVENIO MODIFICATORIO | 1 DE SEPTIEMBRE DE 2010 | \$ 345,390.0 | 01/SEPT./2010 AL 30/DIC./2011 |
| 4TO CONVENIO MODIFICATORIO | 20 DE DICIEMBRE DE 2011 | \$ 110,492.7 | 01/SEPT./2010 AL 30/DIC./2011 |
| MONTO TOTAL CONTRATADO | 20 DE JULIO DE 2012 | \$ 1'146,372.7 | 18/DIC./2009 AL 30/DIC./2011 |

Tabla 10. Convenios celebrados para el aumento del presupuesto de la Estela de Luz de acuerdo a la Cuenta Pública del 2011
FUENTE: Elaboración propia

Como se muestra en la tabla 10, la inversión final para la construcción de la primera etapa de la Estela de Luz fue de \$1'146,372.7 mlp, casi 3 veces más de la cantidad establecida en

el contrato. Un informe hecho por la Auditoría Superior de la Federación al Monumento Estela de Luz entre 2009-2011, reveló que la elevación del costo se debió por un incremento en el costo del acero inoxidable para la estructura. La empresa I.I.I. Servicios autorizó un precio insostenible de \$261.86 por kg el 28 de diciembre de 2011, generando un sobreprecio de \$191,410.2 mlp en el acero inoxidable¹⁸⁸ (ASF, 2011).

Finalmente, el 7 de enero de 2012 la Estela de Luz fue inaugurada con 15 meses de retraso y un incremento del 192% con respecto al monto del contrato original (Vargas, 2016). Para la inauguración se llevó a cabo un magno evento en el que hubo un espectáculo de juegos pirotécnicos (ver imagen 14), además de un show musical por parte de la Orquesta Sinfónica Juvenil de Carlos Chavez. El Ex-Presidente Felipe Calderon Hinojosa y su esposa Margaritta Zavala, tocaron una de las 1,704 placas de cuarzo que conforman el Monumento como parte de la ceremonia (ver imagen 15)¹⁸⁹.



Imagen 14. Espectáculo de fuegos pirotécnicos en la Ceremonia de Inauguración de la estela
FUENTE: El Universal

Durante su discurso de inauguración, Calderon no hizo mención alguna sobre el arquitecto responsable por el diseño del Monumento Estela de Luz (Vargas, 2016). De hecho, en una entrevista con el Arq. Cesar Perez Becerril en 2011, expresó que después de entregar toda la documentación del proyecto el 23 de septiembre de 2010, se le prohibió la entrada a él y

¹⁸⁸ Según el Contrato.- IIS-EST-COP-005-10 celebrado entre I.I.I. Servicios y PDI/GUTSA, el precio del acero se estableció en \$122.24 por kg. Es decir que hubo un incremento de casi el doble por kg.

¹⁸⁹ Vargas Alvarez, Sebastián. Monumento Estela de Luz: disputas en torno a los usos públicos de la historia en el México del Bi/Centenario. *Tempo e Argumento*, Florianópolis, v. 8, n. 19, p. 130 - 161, set./dez. 2016.

a su equipo (Sánchez, 2011). Esto es que se les relevó de la coordinación de los trabajos de obra del proyecto, inclusive anteriormente se mencionó que existió una contratación de un arquitecto para la coordinación de dichos trabajos.



Imagen 15. Felipe Calderon y Margarita Zavala inaugurando el Monumento Estela de Luz

FUENTE: El Universal

Por otro lado, el arquitecto comenta que el proyecto ejecutivo entregado con fecha el 19 de noviembre de 2009 fue modificado. Argumenta que las placas de cuarzo de la estructura no son las que se escogieron originalmente, además se eliminó el concepto de la obsidiana en los muros del espacio conmemorativo (Sanchez, 2011). También se colocó una rampa innecesaria de 150 metros que conduce a los sótanos¹⁹⁰. En total se construyó un 13% de todo el desarrollo de la Estela de Luz, solamente fueron 8,138.23 m² de 34,877.96 m² con un costo excesivo y cuestionable¹⁹¹ (Arredondo, 2012).

En la siguiente tabla se muestra una comparación de los metros cuadrados construidos, los que se contemplaban en el proyecto ejecutivo y los del concurso. Se observa que fue reducido numerosamente el proyecto original, ya que de 34,877.96 m² solo se adjudicaron 11,573.44 m² y, únicamente, se construyeron 8,138.23 m² (ver imagen 16). Existe una diferencia de 3,435.21 m² entre lo construido y lo que se adjudicó a la empresa I.I.I. Servicios. Esta reducción más el sobreprecio del acero hacen cuestionable el monto invertido en comparación a lo que se desarrolló. ¿Realmente la estela habrá costado a los mexicanos \$1'139,104.9 mlp?¹⁹²

¹⁹⁰ En la entrevista con EXCÉLSIOR, el arquitecto expresa que en el diseño original se contemplan dos elevadores para bajar a los sótanos, con la finalidad de evitar recorridos pesados.

¹⁹¹ Lo que nos hace pensar que el resto del desarrollo del proyecto costaría una fortuna para la Administración Federal.

¹⁹² Según la Cuenta Pública del 2011, existió un monto cancelado de \$7,267.8 mlp, sin especificación alguna sobre a que se refiere éste, por lo que el monto final fue de \$1,139,104.9 mlp.

| ESPACIO | CONSTRUIDO | PROYECTO EJECUTIVO | CONCURSO |
|-------------------------------------|---------------------|--------------------|--------------|
| Plaza del Monumento | 3,381.00 m2 | 5,951.92 m2 | 5,414.88 m2 |
| Cubierta calle Lieja | 98.13 m2 | 343.10 m2 | 422.59 m2 |
| Estela de Luz | 622.43 m2 | 926.37 m2 | 881.28 m2 |
| Nivel 1 -4.37m | 2,062.28 m2 | 2,784.09 m2 | 2,750.28 m2 |
| Nivel 2 -9.62m | 1,974.39 m2 | 2,050.46 m2 | 2,104.41 m2 |
| Plaza Bicentenario y Plaza Arbolada | X | 22,822.02 m2 | X |
| TOTAL | 8,138.23. m2 | 34,877.96 m2 | 11,573.44 m2 |

Tabla 11. Comparativa en m2 de los proyectos de la estela de acuerdo a la Cuenta Pública del 2011
FUENTE: Elaboración propia

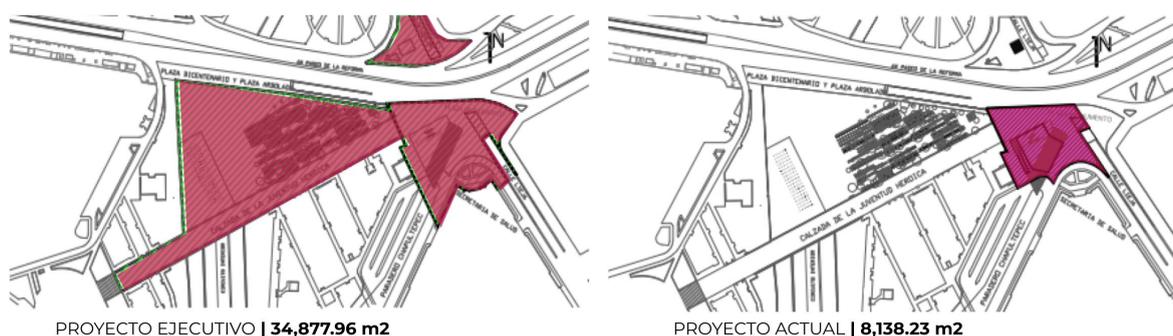


Imagen 16. Comparación entre el proyecto ejecutivo y el proyecto construido

FUENTE: Informe sobre la Fiscalización Superior del Monumento Estela de Luz 2009-2011

De todo lo expuesto se pueden deducir dos cosas, la primera, que la estela de luz era un proyecto inviable por la complejidad de los trabajos que se requerían para llevar a cabo su construcción. Y la segunda, es la presencia de malas prácticas por parte de entidades públicas y privadas por las anomalías en relación a la omisión de información y del sobreprecio autorizado¹⁹³. Además el descuido o, posiblemente, la opacidad con la que se manejó la supervisión de la construcción de la estela contribuyó a que estas anomalías siguieran aumentando.

Es inevitable pensar que la planeación y construcción de la estela estuvo envuelta de malas prácticas como reflejo de actos corruptos del gobierno de Calderon¹⁹⁴. En una publicación de Juan Villoro para la plataforma ETCÉTERA¹⁹⁵, menciona que el Colegio de Ingenieros Civiles denunció que la construcción de la estela debió costar la mitad de lo erogado¹⁹⁶. La

¹⁹³ Varios fueron los pagos injustificados que se revelaron en un informe de auditoría que se realizó a la Cuenta Pública del 2011, por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

¹⁹⁴ Salvatierra, H. (2011). Tras más de un año de retraso, entregan la 'Estela de Luz'. enero 15, 2020, de EXPANSION Sitio web: <https://expansion.mx>

¹⁹⁵ Villoro, J. (2020). La torre del delirio. febrero 27, 2021, de ETCÉTERA Sitio web: <https://www.etcetera.com.mx/opinion/149045/>

¹⁹⁶ Aproximadamente \$569,552.45 hubiera costado la estela, cantidad que se asemejaba al presupuesto presentado el 15 de abril de 2009 y al presupuesto presentado por las empresas PDI/Gutsa.

siguiente tabla muestra las prácticas que se identificaron durante la ejecución de la Estela de Luz, con respecto a los puntos que conforman las irregularidades de los actos corruptos por entidades públicas y entidades privadas.

| IRREGULARIDADES | MANIFIESTO | REFLEJADAS EN EL CASO DE ESTUDIO |
|--|---|---|
| 1. deficiencia en la planeación, contratación y ejecución de la obra | Planeación incompleta de los anteproyectos y proyectos ejecutivos Insuficiencia técnica en el desarrollo de los proyectos | Retraso en la contratación del arquitecto para la ejecución del proyecto arquitectónico ejecutivo de la Estela de Luz |
| 2. incumplimiento de los términos del contrato | Falta de transparencia e información Procesos de contratación desorganizados y opacos | Omisión de información crucial para los estudios de mecánica de suelo para la construcción de la Estela de Luz |
| 3. modificaciones al proyecto original | Construcción de proyectos incompletos Proyectos con diferente uso y/o programa arquitectónico | Contratación para la construcción de un proyecto que aún se encontraba incompleto y en revisión por inconsistencias |
| 4. incrementos excesivos en el monto de inversión | Sobrecostos Estimación incorrecta de los ingresos para cubrir el costo | Contratación de una empresa subcontratada al 100% por incapacidad humana y técnica para la ejecución de trabajos de construcción |
| 5. prórrogas en los plazos de contratación, ejecución y puesta en operación de la obra | Retrasos Entrega de proyectos fuera de tiempo | Participación y contratación de una empresa inhabilitada por incumplimiento en contratos con la administración pública |
| 6. deficiencias en el control y supervisión del proyecto | Opacidad y discrecionalidad Falta de coordinación entre dependencias | Sobrepeso en el acero inoxidable para la estructura, además de pagos injustificados en conceptos extraordinarios. Incremento de un 192% del monto establecido en el contrato Reducción considerables de los metros cuadrados del proyecto con respecto a los licitados y proyectados. Negligencia e incorrecta supervisión y control sobre los trabajos de obra y la ejecución de los contratos. |

Tabla 12. Irregularidades en la obra pública identificadas en el caso de estudio

FUENTE: Elaboración propia

Como se puede ver en la tabla 12, el desarrollo de la Estela de Luz cumple con las 6 irregularidades que se presentan en la obra pública de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación. En primer lugar, existió una gran deficiencia en la planeación del proyecto a partir de las contrataciones para la construcción del mismo. La primera contratación se dio 4 meses después de la fecha establecida en la convocatoria, provocando que las demás actividades programadas se fueran retrasando.

En segundo lugar, hubo un incumplimiento en varios de los términos del contrato. Hubo una omisión de información en los estudios topográficos que provocó que el proyecto tuviera inconsistencias. Se realizaron 2 durante la elaboración del proyecto ejecutivo, y 1 más antes de empezar con los trabajos de obra. Cabe mencionar que 2 semanas antes que se hiciera la entrega oficial del proyecto ejecutivo, uno de los estudios se le entregó al arquitecto contratado. El cual debió ser entregado desde los primeros días en que se estuviera realizando el diseño de la estructura.

Por otro lado, la subcontratación al 100% de la empresa I.I.I. Servicios, además de estar inhabilitada para ejercer contratos de obra pública, fue un detonante en la desorganización de los trabajos de construcción. Debido a que no contaba con la capacidad técnica, se tuvo que optar por contratar a otra empresa que pudiera realizar los trabajos¹⁹⁷. Provocando que

¹⁹⁷ Cabe mencionar que las empresas PDI/Gutsa también subcontrataron otras 13 empresas más para llevar a cabo los trabajos (ASF, 2010).

hubiera más retrasos en las fechas establecidas. Incluso, autorizó el sobreprecio del acero causando el aumento excesivo del presupuesto, incumpliendo una vez más en las cláusulas del contrato.

El tercer punto de la columna izquierda de la tabla 13 también se ve reflejado en el caso de estudio. El proyecto original contemplaba una serie de espacios y metros cuadrados que se vieron reducidos drásticamente, construyendo nada más un 13%. Por debajo de la estela se había proyectado un espacio conmemorativo el cual fue sustituido por un Centro Cultural Digital. El cuarto punto, como se ha mencionado, fue el aumento del 192% del presupuesto original, derivado del sobreprecio en la estructura de acero. El quinto punto se cumple con los convenios celebrados para aplazar la fecha de entrega de la construcción.

Por último, existió negligencia tanto en la supervisión del desarrollo del proyecto, como en la gestión de todos los contratos erogados. Queda claro que la inversión de la estela fue una inversión millonaria innecesaria en comparación a la rentabilidad económica y social que pudiera representar. Sufrió retrasos por malos manejos de recursos e irregularidades por parte del Gobierno Federal y de las empresas privadas, como I.I.I. Servicios, PDI/GUTSA o FONATUR¹⁹⁸. Además de que no se terminó realmente para lo que fue construida, para el Bicentenario Mexicano de 2010.

Varias son las notas periodísticas que salieron a relucir que el proyecto de la Estela de Luz fue un pretexto para hacer un desvío millonario¹⁹⁹. Según una nota publicada por INFOBAE (2019), ex trabajadores de la empresa I.I.I. Servicios, quien fue la responsable de la construcción de la estela, denunciaron ante la FGR²⁰⁰ al Ex-Presidente Calderon y algunos funcionarios públicos de su administración, por abuso de autoridad, usurpación de funciones y, por la responsabilidad de cobrar un sobreprecio por miles de millones de pesos en el monumento.

Las controversias que envolvieron el proyecto del Monumento Estela de Luz, oscurecieron la intención del proyecto, la unión nacional y el respeto por la independencia de nuestro país (Vargas, 2016). Posiblemente provocó que la sociedad mexicana le diera mayor peso al problema político-social que representa la estela, en comparación de la intención simbólica

¹⁹⁸ SDP NOTICIAS. (2012). Estela de luz, recordando la corrupción y los daños colaterales. Sitio web: <https://www.sdpnoticias.com/columnas/corrupcion-recordando-estela-luz.html>

¹⁹⁹ 1. Mosso R. (2018). De no pagar, implicados en caso de Estela de Luz serán aprehendidos, de MILENIO. 2. PROCESO. (2019). Denuncian ante la FGR presunto desvío en la Estela de Luz; piden investigar a Calderon. 3. Chavez, V. (2013). ASF presenta denuncias contra la SEP por Estela de Luz, de EL FINANCIERO.

²⁰⁰ Fiscalía General de la República.

del proyecto. Inclusive, según un artículo hecho por Sebastian Vargas en 2016, expresa que entre los ciudadanos se ha escuchado que a la estela la han llamado “monumento a la corrupción” o “la estafa de luz”.

Sin duda, las malas prácticas en la gestión de los contratos terminan por convertir a los proyectos en el reflejo de los actos corruptos dentro de la obra pública. En algunos casos, los proyectos se terminan y entran en funcionamiento, como el caso de la Estela de Luz, sin embargo, hay obras que quedan inconclusas o son abandonadas. En consecuencia, a este tipo de proyectos públicos se les cataloga como “Elefantes Blancos”, puesto que cumplen con una serie de características estrechamente relacionadas con la corrupción. Por lo tanto, en el siguiente tema se analizará el caso de estudio con este término.

2.2.2 La estela y los “Elefantes del Poder”

En el tema anterior se expuso un análisis sobre la planeación y construcción del proyecto de obra pública “Monumento Estela de Luz, en Ciudad de México”. Este análisis realizado da como resultado la existencia de prácticas corruptas y opacidad, por parte de agentes públicos y privados, durante la ejecución de los contratos de dicho proyecto. Por lo que, en el presente tema se explicara y se realizará una comparativa de porque el monumento se puede considerar un “Elefante Blanco”, además de ser una representación arquitectónica del poder en el sexenio del Ex-Presidente Calderon.

Como se vio en el primer capítulo de este documento, los edificios catalogados como elefantes blancos son proyectos de obra pública que representaron una mala gestión de la inversión y de los contratos (CEPEP, 2017). Causando mala planeación del proyecto para su construcción y, con ello, la inflación del presupuesto, retrasos en fechas de construcción y elevados precios en el mantenimiento a largo plazo. En consecuencia, los proyectos públicos se ven envueltos en problemas político-sociales, restándole importancia a los beneficios que éste pudiera ofrecer (Vargas, 2016).

Tal es el caso de la Estela de Luz que, desde sus primeras etapas, empezó a dar reflejos de ser un posible “elefante blanco” por la percepción de opacidad con la que se estaba manejando su desarrollo, además de los altos costos que ésta representaba²⁰¹. Durante la ejecución de los contratos existieron incumplimientos en las fechas de entrega con 15 meses de retraso, irregularidades ante la rendición de cuentas en los costos de algunos materiales (3 veces mayor al costo inicial), y la reducción del proyecto en más del 50%.

Ante esta situación, varios medios de comunicación argumentaron que conforme pasaban los días se confirmaba que la estela sería el “elefante blanco” del sexenio del Ex-Presidente Felipe Calderon²⁰². En la siguiente tabla, en la columna del lado izquierdo se muestran las características que engloba un proyecto público catalogado como elefante blanco. En la columna del lado derecho se pueden observar las características que se ven reflejadas en el Monumento Estela de Luz.

²⁰¹ Como se vio en el tema 2.2.1 Planeación y construcción de la estela de este capítulo, el desarrollo de la Estela de Luz estuvo involucrada en diversas irregularidades que se manifestaron como actos corruptos por parte de servidores públicos y privados.

²⁰² Palacios, A. (2020). De obras truncas y elefantes blancos: sobre costo-Retraso-Corrupción. marzo 03, 2021, de MEGANOTICIAS Sitio web: <https://www.meganoticias.mx/cdmx/noticia/de-obras-truncas-y-elefantes-blancos-sobre-costo-retraso-corrupcion/182910>

| CARACTERÍSTICAS DEL ELEFANTE BLANCO | REFLEJADAS EN EL CASO DE ESTUDIO |
|---|--|
| 1. Proyectos que no garantizan recursos financieros suficientes para concluir la obra y para solventar su operación y mantenimiento | 1. Reducción considerable de los metros cuadrados del proyecto con respecto a los licitados y proyectados |
| 2. Proyectos en los que la operación y el mantenimiento implican altos costos que no pueden ser solventados por la entidad responsable | 2. Incremento de un 192% del monto establecido en el contrato |
| 3. Proyectos en los que no se comprobó la factibilidad: de mercado, legal, ambiental, financiera, técnica, institucional, social, política, etc. | Sobreprecio en el acero inoxidable para la estructura, además de pagos injustificados en conceptos extraordinarios |
| 4. Proyectos en los que la obra y/o la operación del proyecto quedó en manos de quien no tenía la experiencia necesaria, el interés o el conocimiento para su gestión | 3. Omisión de información crucial para los estudios de mecánica de suelo para la construcción de la Estela de Luz |
| 5. Proyectos que no responden a una estrategia de desarrollo, a la necesidad o problema real percibido por los beneficiarios | Contratación para la construcción de un proyecto que aún se encontraba incompleto y en revisión por inconsistencias |
| 6. Proyectos en los que no se identificó correctamente una potencial oportunidad a aprovechar | 4. Contratación de una empresa subcontratada al 100% por incapacidad humana y técnica para la ejecución de trabajos de construcción |
| | Participación y contratación de una empresa inhabilitada por incumplimiento en contratos con la administración pública |
| | Negligencia e incorrecta supervisión y control sobre los trabajos de obra y la ejecución de los contratos |
| | 5. Proyecto desarrollado para las festividades el Bicentenario de México* |
| | 6. El proyecto de la estela fue modificado y, con ello, la oportunidad de impactar de manera positiva a la sociedad y a la ciudad** |
| | * El proyecto se planeó con la idea de conmemorar el Bicentenario mexicano, al mismo tiempo que la sociedad reprochaba el porque la construcción de un monumento cuando en ese mismo momento existían necesidades de mayor importancia por atender. |
| | ** El proyecto inicialmente contaba con una intención de satisfacer necesidades tanto de la sociedad como para la ciudad, brindando un espacio público en el que pudiera existir la interacción social, además de brindar, culturalmente, parte de la historia del país. |

Tabla 13. Características de los “elefantes blancos” reflejadas en la Estela de Luz

FUENTE: Elaboración propia

Como se puede observar en la tabla 13, los elefantes blancos se caracterizan por ser proyectos que no garantizan la inversión de los recursos públicos, proyectos que no representan una rentabilidad económica ni social, proyectos desarrollados por empresas sin la capacidad técnica, entre otras. En la estela, estas características se ven reflejadas en el retraso de la construcción, la incapacidad técnica y humana del contratista, la falta de estudios que comprueben la viabilidad de la obra, la modificación del proyecto durante su desarrollo, no garantizar el recurso público, entre muchas más irregularidades (ASF, 2011).

En la tabla se muestra que los elefantes blancos se componen de 6 puntos principales para ser catalogados con dicho nombre. En el caso de la estela, ésta reúne los 6 puntos mencionados y en algunos casos llega a tener más de una irregularidad por punto. Con esta comparativa, ¿cómo no se podría llegar a pensar que claramente es un elefante blanco por su mala gestión? Con saber que el comité dejó un proyecto de gran magnitud en manos de una empresa con antecedentes en mala gestión de proyectos de obra pública, podría ser capaz de llevar su construcción por buen camino²⁰³.

Lo polémico que fue el desarrollo de la estela, más allá de convertirla en un icono simbólico y monumental para la ciudad, es recordada como un “monumento a la corrupción” (Vargas,

²⁰³ La empresa I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., encargada en desarrollar la Estela de Luz, se encontraba inhabilitada por el incumplimiento en diversos contratos de obra pública. Además de que realizó una invitación a 8 empresas para llevar a cabo la construcción del proyecto, dando a relucir que la empresa no contaba con la capacidad técnica ni humana para el proyecto, siendo subcontratada al 100%.

2016). La finalidad del proyecto de ser visto como un hecho histórico, terminó por convertirse en un espacio de protesta hacia la mala gestión del gobierno federal. En un país como México, que sufre de problemas económicos, la construcción de obra pública en algunas ocasiones es criticada por ser una inversión de recurso innecesario (Gonzalez, 2000). Como es el caso de la Estela de Luz.

El descontento por la inversión del recurso público no es la cantidad que se gastó, sino el cómo se gastó. (Campos, 2016). Si las instituciones públicas invirtieran el recurso de manera eficiente y cumplieran con lo que se establece desde el inicio, considerando la importancia de una necesidad pública, la sociedad no tendría una percepción negativa. Si otro fuera el escenario, si la Estela de luz se hubiera desarrollado bajo el marco normativo por el que se respalda la realización de obra pública, este objeto arquitectónico no se catalogaría como 'elefante blanco'. Mucho menos se vería envuelto en la problemática político-social que se encuentra.

El discurso propagandístico de Calderon sobre la concepción de la Estela como un monumento emblemático de un México moderno y el ser una obra majestuosa y admirada por los mexicanos quedó en el olvido (Mora, 2016). Durante mucho tiempo la arquitectura y la creación de obra pública se ha visto relacionada con los discursos y los tiempos políticos de los sexenios en todos los países (Gonzalez, 2000). Es sabido que en México por cada plan sexenal²⁰⁴ se reinventa la obra pública. Por un lado afectando su vocación social, por el otro, dando vida a proyectos que terminan siendo elefantes blancos en algunos casos.

Lo mencionado en el párrafo anterior está estrechamente relacionado con la arquitectura como representación del poder, debido a que los gobiernos buscan la manera de materializar sus ideologías, prácticas e intereses (Sudjic, 2007). En algunos casos no es malo y logran ser casos de éxito, pero hay otros que no se perciben de la misma forma y terminan siendo innecesarios que no garantizan el buen manejo del recurso público. La Estela de Luz podría ser un ejemplo de un caso no exitoso.

La insistencia de Calderon por sumar un objeto arquitectónico con las obras emblemáticas sobre Paseo de la Reforma, a pesar de las inconsistencias que la estela reflejaba desde un inicio, hace pensar en un capricho por materializar su mandato para ser recordado²⁰⁵. Y no

²⁰⁴ Se refiere al periodo que ejerce la presidencia de los gobernantes, es decir que cada seis años se elige un nuevo presidente y, con ello, una serie de cambios durante su estancia en el poder.

²⁰⁵ Jaramillo T. (2018). Estela de Luz, emblema de corrupción en el gobierno de Calderon. De La Voz de Michoacan Sitio web: <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/pais/estela-de-luz-emblema-de-corrupcion-en-gobierno-de-calderon/>

está demás considerarlo, el escritor Deyan Sudjic (2007) ha argumentado que los poderosos, recurren a los arquitectos para reflejar sus deseos en objetos arquitectónicos. Por otro lado, la arquitecta Isaura Gonzalez (2000) habla sobre cómo los tiempos políticos afectan la materialización de las obras y de cómo estos se vinculan a personajes políticos.

Por último, es evidente que la construcción de la Estela de Luz no representa el simbolismo con el que se concibió desde un inicio. Este proyecto, como otros en la Ciudad de México, son un ejemplo de cómo los políticos utilizan la obra pública como objeto propagandístico para sus sexenios. Es claro que existe una necesidad por perpetuar una imagen pública por medio de un objeto arquitectónico, sin embargo, esta necesidad en algunos casos afecta el verdadero objetivo por el cual se construyó. La estela es uno de los tantos elefantes blancos que representan el poder de los políticos en el tiempo de sus mandatos. En resumen, un elefante blanco es, en realidad, un elefante del poder.

2.3 Conclusiones

En este capítulo se presentó un análisis sobre lo que implicó la planeación y el desarrollo de la Estela de Luz como caso de estudio de las malas prácticas ejercidas en el proceso de las contrataciones para la realización de obra pública en México. Se realizó una comparación de cómo se planteó el proyecto al principio, contra lo que se llevó a cabo y se construyó a un costado de la Av. Paseo de la Reforma. Como resultado, se relaciono el caso de la estela como el elefante blanco del sexenio del ex-Presidente Felipe Calderon y su posible relación con la arquitectura como representación del poder.

Así pues, la concepción con la que se proyectó la estela constaba de un simbolismo prehispánico representado en un elemento abstracto, diferente a lo que normalmente hemos visto como un monumento histórico. Elementos icónicos como el Ángel de la Independencia o el Monumento a la Revolución, arquitectura ornamental con más detalle en comparación a la sencillez por la cual se destaca la estela. Lo que proponía el conjunto del Monumento Estela de Luz era una extensión de espacio público y la recuperación de parte del Bosque de Chapultepec para integrarlo nuevamente a la ciudad y no siguiera aislado dentro de la gran urbe.

Si se analiza, el proyecto dotaba de espacio libre aprovechando los vacíos provocados por el circuito, e integraba las plazas existentes para fomentar la cultura. También, regresaba a la ciudad un espacio de área verde dentro de una extensión urbanizada y fragmentada por la creación de avenidas. Sin embargo, lo que se construyó no tiene, ni por mucho, lo que se consideró sería la estela, más que el monumento en sí. No se construyeron ni las plazas ni el espacio conmemorativo que contemplaba el proyecto original. En cambio, los niveles del sótano se utilizaron para implementar un Centro de Cultura Digital, desechando la idea de los muros de obsidiana.

La diferencia del proyecto construido con la propuesta ganadora era notable, existió una disminución considerable en el proyecto. La construcción del monumento no se cumplió en tiempo y forma, mucho menos en presupuesto. Fueron 15 meses de retraso y, para rematar, el presupuesto fue elevado a casi tres veces más del que se autorizó. Los retrasos en la planeación desde el inicio, las subcontrataciones de varias empresas privadas, la opacidad en la toma de decisiones, además del mal manejo de los recursos erogados, hicieron de la estela un reflejo de la corrupción que hay dentro de la obra pública.

Es evidente que existió una mala planeación por no considerar lo compleja que sería la construcción de la estela. Sin embargo, la contratación de una empresa no apta para dichos trabajos, incluso con un historial dudoso en proyectos de obra pública, hace pensar en la existencia de actos corruptos. Los pagos injustificados en conceptos extraordinarios, sobreprecio en materiales que se elevaron al doble, autorizaciones de aumento en presupuesto por estudios técnicos que ni siquiera existe registro alguno, fueron algunas inconsistencias durante el desarrollo de la Estela de Luz²⁰⁶.

Las malas prácticas ejercidas provocaron que la estela fuera recordada más por el problema político-social que hay detrás de su construcción, que por lo que pudiera representar o significar. El derroche de recurso para un monumento, posiblemente no era primordial para México en ese momento²⁰⁷. A lo que voy es que está bien la construcción de monumentos por la significación que se le da, pero se debió llevar a cabo una correcta planeación y supervisión de todos los trabajos de obra. Incluyendo la revisión del historial de todas las empresas invitadas a participar.

La falta de capacidad de la empresa contratada principalmente, debió ser razón suficiente para realizar nuevamente un procedimiento de selección y contratación. Tal vez se pudieron haber evitado o previsto algunos de los eventos que resultaron más tarde. La opacidad y discrecionalidad con la que se manejó la Estela de Luz es ejemplo de cómo se materializa la corrupción en el sector. Este monumento, como muchos otros proyectos públicos, acaban por ser el reflejo de las malas prácticas de un sexenio.

Proyectos como la estela terminan por ser considerados elefantes blancos por la alta inversión económica que implica su construcción y/o mantenimiento. Además de que no genera una rentabilidad económica ni social para los gobiernos. Me atrevo a decir que la creación de elefantes blancos está estrechamente relacionada con la arquitectura del poder debido al entorno político que los envuelve. Hablamos de proyectos públicos que son usados como pretexto social para la materialización de ideologías o deseos de los gobernantes.

²⁰⁶ Varios informes hechos a la cuenta pública entre 2009 y 2011 en relación a la Estela de Luz por la Auditoría Superior de la Federación muestran varias irregularidades que prueban el posible desvío del recurso.

²⁰⁷ No me refiero a que esté mal construir monumentos, sino que, si se ve el contexto completo, la construcción de la estela sucedió en un momento complicado para el país. Ya que México pasaba por una guerra contra el narco, además de la crisis económica por la gripe porcina durante el sexenio del Ex-Presidente Felipe Calderon.

El Monumento del Bicentenario de Felipe Calderon no fue más que propaganda política para la conmemoración de los 200 años de independencia del país. Un capricho político más por materializar sus deseos con la intención de que su sexenio sea recordado. Aunque no es algo nuevo, es una práctica que se lleva a cabo desde hace mucho años en México, lo podemos ver desde gobiernos como el Porfiriato. Así como muchos otros presidentes lo han hecho cada que inicia un nuevo plan sexenal.

Ciertamente, la obra pública en algunas ocasiones es utilizada como instrumento político en vez de ser un medio para contribuir al crecimiento económico y social. Perjudicando su objetivo y su vocación de ser. La mala gestión de los contratos sumando la necesidad por construir proyectos inviables, como la estela, solo demuestran la necesidad política por ser aceptados. Es así, que la corrupción existente en la obra pública solo crea arquitectura del poder, o mejor dicho, elefantes del poder.

Capítulo III | Resultados - Transformación al proceso de Obra Pública en México

En el primer capítulo se realizó una investigación sobre el proceso para la realización de obra pública en México, lo que implica la mala gestión de los contratos y el porque existen proyectos públicos que se consideran elefantes blancos. Por ello, en el segundo capítulo se realizó un análisis del proyecto Monumento “Estela de Luz”, como caso de estudio para la aplicación de las malas prácticas que existieron durante la gestión de los contratos para llevar a cabo su construcción y sobre cómo refleja la corrupción materializada en la obra pública.

Como resultado, en este tercer capítulo se presentan iniciativas y métodos de transparencia aplicados en los procesos públicos en México para combatir la corrupción. Con el objetivo de analizar en qué consisten y cómo involucran a la ciudadanía. Este análisis servirá como parteaguas para proponer una iniciativa de participación ciudadana en los procesos públicos para la contratación de servicios de obra pública. La cual buscará adentrar a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre en qué y cómo se invierte el recurso federal.

Así pues, se pretende llegar a una propuesta de transformación al procedimiento de selección y contratación de obra pública en México, que busca la integración proactiva de las y los ciudadanos desde la primera etapa hasta su finiquito y entrega. Significa que la propuesta busca estar activamente presente durante las 4 etapas que conforman el proceso para la realización de obra pública. Por ello, en el último tema de este capítulo se presenta y explica cómo se conforma la propuesta de una transparencia proactiva de gobierno abierto para la obra pública en México.

3.1 Iniciativas de transparencia activa, reactiva y proactiva

La presencia de corrupción en el desarrollo de la obra pública afecta el ciclo entero de la misma. La existencia de este fenómeno puede manifestarse desde la planeación hasta los trabajos de construcción. Por lo tanto, puede influir en el impacto y la percepción que la sociedad pueda tener del proyecto. Mariana Campos (2016), Coordinadora del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas de México Evalúa²⁰⁸, dice que la corrupción existe por la opacidad y el abuso de autoridad de servidores públicos. Pero también menciona que esta práctica disminuye cuando se proveen mecanismos de buena gobernanza.

La participación de organizaciones sociales en conjunto con la Administración Pública y, la transparencia y rendición de cuentas, son de los mecanismos esenciales para la buena inversión y gestión de la obra pública (Campos, 2016). Ambos funcionan como instrumento social para el monitoreo de los procedimientos de contratación y para la buena toma de decisiones. Logrando una correcta supervisión y vigilancia en la realización de obra pública, además de disminuir las malas prácticas y actos corruptos (Velazquez y Pereira, 2008).

Existen ejemplos de buena gobernanza que involucran la participación ciudadana logrando mayor transparencia durante los procesos de contratación pública (Campos, 2016). Según el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la transparencia se divide en tres: activa, reactiva y proactiva (Sandoval, 2018). La transparencia activa es la publicación de información por parte de los sujetos obligados de acuerdo a lo establecido en la ley²⁰⁹. La reactiva, es el derecho de tener acceso a la información pública solicitada, permitiendo saber cómo se invierte y gasta el recurso.

En cambio, la transparencia proactiva es un conjunto de iniciativas que promueven la disposición permanente de la información publicada por los sujetos obligados que va más allá de las obligaciones establecidas en la ley, permitiendo que los ciudadanos participen en los procesos públicos. (Sandoval, 2018)²¹⁰. Desde esta perspectiva, se da una amplitud del acceso a los datos como de los procesos públicos, impulsando la rendición de cuentas y la apertura de información sin solicitud. Por lo tanto, la transparencia proactiva es un medio

²⁰⁸ México Evalúa es un centro de pensamiento y análisis que se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de los resultados.

²⁰⁹ De acuerdo con la LOPSRM (2016), toda dependencia o entidad federativa que haya realizado obra pública deberá publicar todo documento derivado de sus facultades en la plataforma digital CompraNet.

²¹⁰ A diferencia de la transparencia activa y reactiva, la proactiva no necesita de una solicitud para la información pública requerida, el monitoreo de las contrataciones públicas es en tiempo real.

para alcanzar la apertura gubernamental, es decir, un gobierno abierto.

Se entiende por gobierno abierto como el conjunto de estrategias que contribuyen a la buena gobernanza pública, basada en los pilares de la transparencia²¹¹. Éstos incluyen a la ciudadanía en la toma de decisiones, así como en la implementación de políticas públicas (CLAD, 2016). Asimismo, Sandoval (2018) lo propone como una estrategia institucional que transforma la información desde la perspectiva de un ciudadano y, como resultado, éstos están facultados para analizar las acciones de los funcionarios y puedan proponer alternativas para los servicios públicos y otras acciones gubernamentales.

De lo anterior podemos decir que la transparencia proactiva es el medio para la aplicación del gobierno abierto. El cual, de forma general, propone el acceso abierto a la información pública, la inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos y la implementación de estrategias institucionales. Por otro lado, la transparencia activa y reactiva son iniciativas basadas en la elaboración previa de una solicitud para la información pública que se desea. Sin embargo, las cuatro propuestas coinciden en la búsqueda de transparentar las acciones del gobierno, fortalecer la integridad pública y desalentar la corrupción.

²¹¹ El gobierno abierto se constituye de cuatro pilares: Transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas públicas, participación ciudadana y colaboración e innovación pública y ciudadana (CLAD, 2016).

3.1.1 El caso de transparencia en México

El derecho de acceso a la información favorece a la transparencia en el gobierno y a la rendición de cuentas de todos los servidores públicos, mejorando la eficiencia institucional y la calidad de su servicio (Gonzalez, s.f.). En México, el acceso a la información pública es un derecho consagrado en el artículo 6° constitucional. El cual establece que las personas tienen derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Lo anterior nos dice que dicho precepto da derecho a los ciudadanos de conocer la verdad sobre cómo se manejan las instituciones, exigiendo que las autoridades se abstengan de difundir información manipulada, incompleta o falsa. Por ello, también se cuenta con una ley federal en materia de transparencia para reforzar la rendición de cuentas. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), aprobada en 2016, establece obligaciones de transparencia²¹² a las dependencias gubernamentales y garantiza el derecho a la información para que los ciudadanos puedan consultarla²¹³.

La LFTAIP exige que los sujetos obligados²¹⁴ pongan a disposición de la ciudadanía toda la información que resulte del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. También señala que la publicación y entrega de información pública deberá ser accesible y confiable (Martinez, 2016). Significa que la información generada debe tener un lenguaje sencillo con el fin de que todo ciudadano que la consulte pueda entenderla. Por otro lado, decreta que cada entidad deberá crear una Unidad de Transparencia²¹⁵ que garantice que toda persona pueda ejercer su derecho mediante solicitudes (Art. 122 LFTAIP, 2016).

El artículo 123 de la LFTAIP (2016) menciona que todo ciudadano podrá presentar una solicitud de acceso a la información a través de la Plataforma Nacional, directamente en la oficina designada, vía correo electrónico o cualquier medio aprobado por el Sistema

²¹² A grandes rasgos, el artículo 70° y 71° de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAI), establecen que las entidades gubernamentales deberán publicar su estructura orgánica, la remuneraciones de los servidores públicos, las contrataciones de servicios, el presupuesto de egresos y su distribución, disposiciones administrativas entre otras.

²¹³ Significa que las dependencias deberán entregar información de interés público que va desde la información del gasto público, remuneraciones de funcionarios, así como las acciones y programas del gobierno, entre otras (LFTAIP, 2016).

²¹⁴ Por sujetos obligados se entiende a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los tres poderes, partidos políticos, fideicomisos, así como toda persona que reciba y ejerza recursos públicos federales (Artículo 1°, LFTAIP).

²¹⁵ Los sujetos obligados deberán designar al responsable de la Unidad de Transparencia, el cual se encargará de difundir la información, recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información (Art. 61 LFTAIP, 2016).

Nacional²¹⁶. Como resultado, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)²¹⁷ lanzó la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). La cual funciona como instrumento que unifica y facilita el acceso a la información pública gubernamental.

La PNT está integrada por cuatro sistemas: el Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información (SISAI), el Sistema de Gestión de Medios de Impugnación (SIGEMI), el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) y el Sistema de Comunicación entre Organismos Garantes y Sujetos Obligados (SICOM). Si se desea consultar documentación en términos de obra pública, el SISAI y el SIPOT²¹⁸ son los sistemas de solicitud que servirán para pedir información sobre cualquier contratación. Siempre y cuando no sea información confidencial y/o reservada²¹⁹.

Para acceder a la PNT, en primer lugar pide que te registres creando una cuenta la cual servirá como medio para enviar toda la información relacionada con las solicitudes de cada solicitante²²⁰. Asimismo será útil para checar el estatus de la solicitud y darle seguimiento desde la plataforma. Una vez accediendo a la plataforma, se selecciona el apartado de “solicitudes” y después la opción de “acceso a la información”. La cual despliega una nueva página y te muestra un formulario en donde el interesado debe proporcionar la o las instituciones encargadas de otorgar la información solicitada²²¹.

Dentro del mismo formulario se debe escribir la petición de información en el apartado “detalle de la solicitud”, donde se deberá describir detalladamente qué información se solicita. También tiene la opción de agregar información adicional o adjuntar archivos para facilitar la búsqueda. Por último, en el apartado “medio para recibir notificaciones” hay que seleccionar el medio por el cual queremos que lleguen las notificaciones. Las opciones

²¹⁶ Las solicitudes se pueden presentar por medio de un escrito de formato libre, es decir, que puede ser impreso o de manera digital vía correo electrónico por medio de la PNT.

²¹⁷ Organismo encargado del cumplimiento del derecho al acceso a la información, y al derecho a la protección de datos personales. También garantiza que toda autoridad federal, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos, toda persona que reciba o ejerza recurso público debe entregar toda información pública que se solicite.

²¹⁸ El SISAI permite a las personas realizar y gestionar solicitudes de información pública, así como las de protección de datos. Por su parte, el SIPOT contiene toda la información fundamental de todos los sujetos obligados y organismos garantes en el país.

²¹⁹ De acuerdo con el Título Cuarto Información Clasificada, de la LFTAIP, menciona que la información se clasificará como reservada cuando se comprometa la seguridad pública, es decir, cuando la difusión de la información ponga en peligro la integridad y los derechos de las personas, así como el orden público.

²²⁰ Como datos para crear la cuenta solo piden correo electrónico, contraseña y nombre.

²²¹ La solicitud se puede dirigir hasta 33 instituciones al mismo tiempo, solo se deben escoger dentro de la lista disponible con el botón agregar.

pueden ser a través de la PNT, recogerla en una Unidad de Transparencia, por correo electrónico o a domicilio²²². Enviado el formulario, se generará una solicitud de información pública donde debe aparecer un folio y un acuse como confirmación de que si se realizó²²³.

Si se quisiera consultar un contrato público de manera rápida, está el apartado “contrato” dentro de la plataforma digital. Sin embargo, para esta opción se debe contar con el código o número de contrato, de lo contrario será difícil su búsqueda. Por lo tanto, elaborar una solicitud para pedir información específica de algún proyecto es más sencillo. Aunque el interesado debe saber a qué institución dirigirse para solicitar la información de su interés, la diferencia está en que ésta última da opción de enviar la solicitud a diferentes instituciones, quienes te pueden redirigir con la institución correcta haciéndolo un proceso más sencillo.

En el artículo 135° de la LFTAIP se establece que la respuesta a la solicitud deberá ser notificada en menos de veinte días, contados a partir del envío de la solicitud. Sin embargo, también menciona que el plazo anterior se podrá ampliar por diez días, siempre y cuando exista una razón justificable y se deberá notificar al solicitante. Es importante mencionar que en caso de existir costos para obtener la información del solicitante, se deberá cubrir de manera previa a la entrega por parte del interesado. Pero, podrá ser entregada sin costo cuando la información no supere las veinte hojas (Art. 145 LFTAIP, 2016).

Es evidente que con la implementación de herramientas de transparencia, como la PNT, se facilita el ejercicio del derecho de acceso a la información, y a la publicación y consulta de las obligaciones de transparencia (Guerra, 2020). Con este tipo de plataformas se puede concentrar la mayor parte de información del país y lograr notables avances en términos de transparencia. Aunque Campos (2016) menciona que, en relación a la contratación pública, los diferentes procedimientos difieren en los grados de transparencia que se exigen²²⁴. Es decir, que las obligaciones no son uniformes para todos los tipos de contratación.

Por su parte, organizaciones no gubernamentales, como México Evalúa²²⁵, valoran la

²²² Con la nueva actualización de la plataforma, también está la opción de ingresar un número de celular para que lleguen las notificaciones del estatus de las solicitudes vía mensaje de texto y whatsapp.

²²³ El número de folio como el acuse son para darle seguimiento al trámite, aunque también se puede consultar el historial de las solicitudes en la PNT.

²²⁴ Procedimientos de contratación como la adjudicación directa y la invitación restringida pueden estar exentos de publicar la información correspondiente en términos de transparencia según la LFTAIP y LOPSRM.

²²⁵ Es un centro de pensamiento y análisis enfocado en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de sus resultados, y apoyan en los procesos de mejora de las políticas públicas a nivel federal, estatal y local mediante la generación y/o revisión de evidencia y la formulación de recomendaciones.

transparencia en México, en la que indican la opacidad y los problemas existentes durante los procesos de contratación. Éste cuenta con herramientas de medición, como la MeTrop, que mide el compromiso institucional, analiza la rendición de cuentas y busca informar a la sociedad sobre cómo identificar riesgos de corrupción (Campos, 2016)²²⁶. Con esto último expuesto, se evidencia que en México hace falta reforzar las políticas públicas en términos de transparencia para la obra pública²²⁷.

La sociedad debe ser un representante activo durante el ciclo de vida completo de la obra pública. Sin embargo, la participación ciudadana en términos de transparencia solo se limita a la consulta de documentación una vez ejercido el contrato. Por lo que, la PNT es una iniciativa de transparencia reactiva debido que el acceso a la información es por medio de solicitudes de información. Campos (2016) argumenta que ésta es menos eficiente, pues la información se encuentra dispersa por instituciones, además de ser incompleta o nula en algunos casos²²⁸. Aunque, no se puede negar que este tipo de herramientas contribuyen a la apertura de información pública, siendo un detonante para la implementación de iniciativas de transparencia proactiva.

²²⁶ La MeTrop valora la transparencia a partir de tres dimensiones: la disponibilidad de documentos, las buenas prácticas de elaboración y la accesibilidad que existe para obtener la documentación e información.

²²⁷ Tras un análisis hecho por la MeTrop, se expusieron prácticas de corrupción en la obra pública, de los cuales se encontraron la opacidad, el financiamiento de proyectos pocos rentables y la falta de monitoreo en las construcciones (Campos, 2016).

²²⁸ Cada institución pública es responsable de las obras que se lleven a cabo bajo su cargo, por lo que para la consulta de información sobre alguna contratación pública deberá solicitarse la institución responsable.

3.1.2 México y la transparencia proactiva

La transparencia proactiva es el conjunto de actividades que permiten la identificación, generación, publicación, difusión y reutilización de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley (INAI, 2017). Ésta busca disminuir la información dispersa, mejorar el acceso a los servicios y consultas públicas, optimizar la toma de decisiones y detonar mejores mecanismos de rendición de cuentas. Por ello, el artículo 56° de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada en 2015, menciona que todos los organismo garantes deberán emitir políticas de transparencia proactiva.

Aunque, desde el año 2011, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) creó el Portal de Transparencia Presupuestaria (PTP) con el fin de transparentar el uso de los recursos públicos, así como las políticas de finanzas públicas ante los ciudadanos (SHCP, 2021). Esto es que con la creación del portal, el gobierno refleja el compromiso con la apertura y transparencia de la información referente al manejo de los recursos y de los resultados de los programas y políticas públicas, siguiendo estándares de calidad para que la información esté al alcance de toda la ciudadanía.

El PTP tiene por objeto que la sociedad tenga libre acceso a la información estratégica, verídica y oportuna sobre el presupuesto y las finanzas en un lenguaje ciudadano, es decir, un lenguaje sencillo que toda persona pueda entender y analizar (SHCP, 2021). Siguiendo este rubro, el portal cumple con dos objetivos principales, el primero es transparentar la información de las finanzas públicas en formatos abiertos a través de la publicación de bases de datos con oportunidad y calidad. La segunda es ciudadanizar la información a través de presentaciones de información presupuestaria en un formato intuitivo, accesible y amigable²²⁹.

En términos de obra pública, se implementó la iniciativa "Gasto Abierto: Obra pública"²³⁰ la cual busca poner a disposición de la ciudadanía información sobre la obra pública que se construye con recursos federales. A través del PTP, se integraron dos plataformas públicas, abiertas e interactivas para monitorear el gasto público de las diferentes entidades

²²⁹ De acuerdo con la SHCP (2021), la plataforma proporciona herramientas de capacitación para el usuario con el fin de potenciar el uso de la información disponible. Es decir, que la PTP promueve mecanismos de participación ciudadana sobre el presupuesto, indicadores del desempeño y consultas para la mejora del contenido del portal.

²³⁰ En diciembre de 2016 México fue reconocido con el Premio Regional al Gobierno Abierto por la iniciativa Gasto Abierto, en el marco de la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) realizada en París, Francia (SHCP, 2016).

federativas y dependencias del gobierno federal (IMCO, 2016). El uso de las plataformas es por medio de un mapa interactivo en el que se puede acceder a los proyectos de inversión física que pueden ser ubicados geográficamente, colocando el código postal o la dirección.

Una de ellas es la Plataforma de Entidades Federativas que permite a la ciudadanía rastrear los gastos ejercidos en infraestructura pública con recurso federal realizados por cada una de las entidades federativas (IMCO, 2016). La otra es la Plataforma de las Dependencias del Gobierno Federal, la cual contiene la relación de proyectos de infraestructura realizados por dependencias y entidades federales, que incluye la ubicación, la justificación técnica, económica y social, así como el progreso físico de cada proyecto (SHCP, 2016).

En general, el PTP logra reunir, en una sola herramienta, toda la información pública dispersa de forma gráfica con formatos de consulta más accesibles (Hill, 2021). Además, el portal ofrece actividades que implican una mayor participación ciudadana directamente con las obras físicas. En 2018, se ha organizado que anualmente se lleve a cabo el “Rally Datos en la Calle”, el cual fomenta la participación ciudadana mediante la verificación de obras públicas realizadas con recurso federal (SHCP, 2021). Significa que las personas pueden ir a comparar los datos generados por el gobierno con lo que en realidad se lleva a cabo.

Está claro que en el país cada vez se busca implementar más iniciativas de transparencia proactiva que poco a poco involucran a la sociedad de forma más directa en los asuntos públicos. Con la creación de herramientas como el PTP, el gobierno muestra su compromiso con la participación ciudadana, permitiendo una mayor integración entre ciudadanos y gobierno (SHCP, 2021). En el esquema 16 se muestra que en México se pasó de practicar una transparencia activa y reactiva, a promover iniciativas de transparencia proactiva dando apertura al gobierno de datos abiertos.



Esquema 16. Eje de Transparencia en México de acuerdo con el INAI.

FUENTE: Elaboración propia.

El esquema muestra que existen tres tipos de transparencia en el país, la activa que es por medio de plataformas como Compranet la cual es un sistema electrónico de información pública gubernamental en materia de contrataciones públicas. La reactiva son solicitudes de información pública a través de la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI. Y la proactiva que, a través del Portal de Transparencia Presupuestaria, difunde información pública interactiva en un solo núcleo. Además de que promueve actividades que involucran a la sociedad en los proyectos y programas públicos.

Es evidente que la promoción de iniciativas de transparencia y de rendición de cuentas fortalecen la confianza pública y, por otro lado, contribuyen a que la corrupción disminuya gradualmente en el sector. Así pues, para reforzar la participación ciudadana en los procesos públicos, como lo son las contrataciones de servicios para la obra pública, en el siguiente tema se presenta una propuesta que busca contribuir a una transparencia proactiva de gobierno abierto en México. Con el objetivo de promover la participación activa de los ciudadanos ante la planeación de cualquier obra pública, así como de estar presente durante todo el ciclo de la obra.

3.2 Propuesta de una transparencia proactiva de gobierno abierto para la obra pública en México

El tema de transparencia en México ha sido un proceso lento por la falta de compromiso de rendición de cuentas entre instituciones, consecuencia de intereses políticos y privados que surgen durante la gestión de los contratos públicos (García, Murcia y Pavón, 2014). Existen disposiciones jurídicas²³¹ que regulan los procedimientos de contratación para disminuir las prácticas corruptas por parte de servidores públicos y demás involucrados. Así mismo, se han implementado leyes e iniciativas de transparencia que promueven la difusión de información, resultado de las facultades de los gobiernos para su valoración ciudadana.

En el país se ha pasado a un modelo de gestión más transparente gracias a las iniciativas proactivas que se han implementado con una mayor visión apegada a la participación ciudadana²³². Los avances han sido notables gracias a la apertura de datos públicos de los gobiernos y a la exigencia de la sociedad por una mejor transparencia (PNUD, s.f.). Aunque sigue existiendo un déficit de rendición de cuentas y de involucramiento ciudadano en asuntos de interés público. Por lo que hace falta fortalecer la gobernabilidad democrática y alzar la voz ciudadana antes y durante los procesos públicos²³³ (Berthin, 2011).

Por ello, y como resultado del análisis expuesto en este documento, se presenta una iniciativa de transparencia proactiva de gobierno abierto para los procesos de contratación de obra pública en México. La propuesta busca involucrar a los ciudadanos activamente durante el proceso de la obra pública por medio de dos instrumentos sociales (ver esquema 17). El primero es la participación ciudadana activa en los anteproyectos públicos a través de una consulta basada en el método Compass que, a grandes rasgos, es la presentación y valoración social del proyecto que se pretende desarrollar.

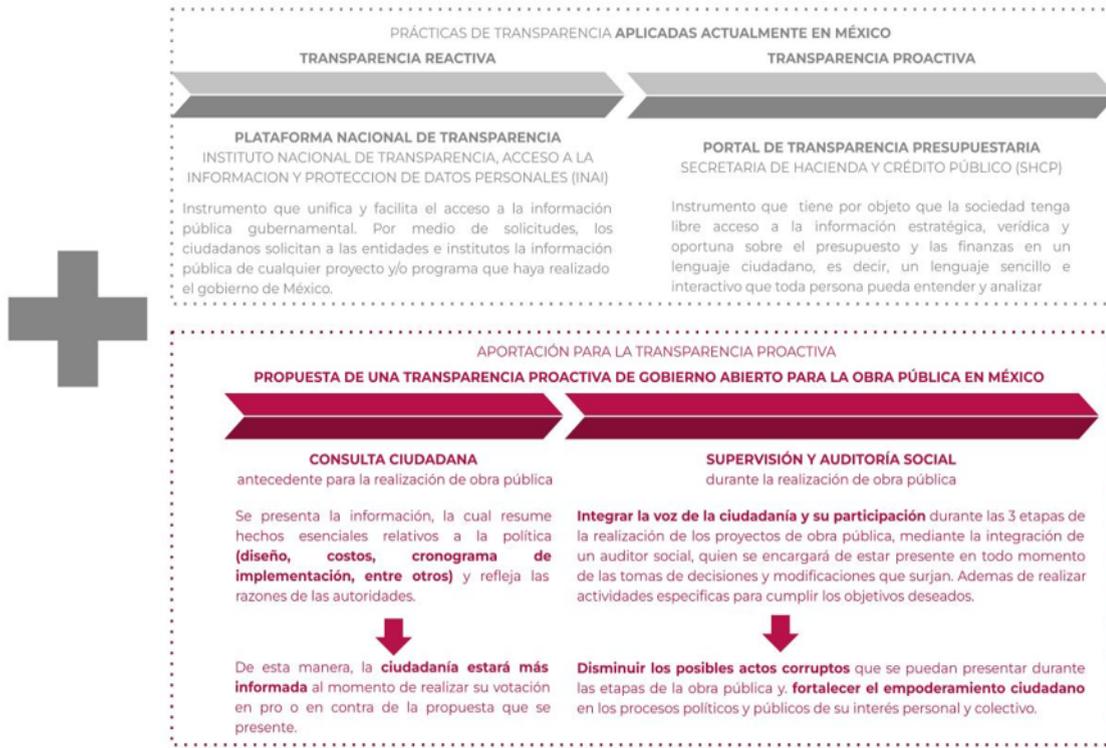
La segunda es la supervisión y auditoría social durante la gestión de los contratos públicos y el desarrollo de la obra. Esto es que, una vez aprobada, se deberá delegar a un agente civil como voz activa de los ciudadanos durante la planeación, ejecución, entrega e inauguración del proyecto. Con estas dos herramientas propuestas se ayuda a reforzar la transparencia y

²³¹ Como la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM).

²³² INFOEM. (2019). México registra importantes avances en gobierno abierto. octubre 07, 2021, de sitio web: <https://www.infoem.org.mx/es/contenido/noticias/m%C3%A9xico-registra-importantes-avances-en-gobierno-abierto>

²³³ Entendiéndose la gobernabilidad democrática como la voz y la capacidad de los ciudadanos para exigir directamente una mayor rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos y proveedores de servicios.

la confianza pública a partir de prácticas de empoderamiento ciudadano y dando la apertura de la auditoría social durante todos los procesos públicos en el país. Además de que sirve como un apoyo para el gobierno de forma proactiva y abierta.



1. Generan conocimiento público y contribuye a mejorar la toma de decisiones de los ciudadanos y de las autoridades.
2. Involucran a la ciudadanía en temas y procesos públicos que se ejercen en el país.
3. Fomentan la participación ciudadana activa e instruyen a una ciudadanía más crítica.
4. Fortalecimiento de la democracia social.
5. Reducir índices de corrupción e irregularidades en procesos públicos.

Esquema 17. Esquema general de la Iniciativa para una Transparencia Proactiva de Gobierno Abierto en la Obra Pública.

FUENTE: Elaboración propia

El esquema anterior muestra un resumen general sobre a dónde se quiere llegar con la propuesta. Las iniciativas de transparencia ejercidas en México junto con la iniciativa propuesta, contribuirán a que los ciudadanos tengan mucho más conocimiento público de primera mano y puedan involucrarse de forma más directa en la toma de decisiones con las autoridades. Al mismo tiempo, se fortalece el interés de la participación ciudadana activa en los procesos públicos y, como resultado, se encamina hacia una ciudadanía más crítica y democrática.

3.2.1 Participación ciudadana activa en los anteproyectos públicos

Para alcanzar el objetivo de la propuesta, primeramente, debe existir una consulta popular como mecanismo de la participación ciudadana en la realización de obra pública. Según el Artículo 35° constitucional, la consulta popular es un derecho ciudadano para votar en relación a temas de trascendencia nacional de manera que la opinión pública pueda ser tomada en cuenta en las decisiones de los órganos representativos del Estado. En otras palabras, la consulta popular sirve como herramienta democrática para que la ciudadanía pueda mostrar su aprobación o rechazo ante temas políticos y, con el resultado obtenido, llevar a cabo acciones en beneficio de la sociedad.

El Artículo 35° también dispone que las consultas populares deberán ser convocadas por el Congreso de la Unión, siempre y cuando sea por petición del Presidente de la República, del equivalente del 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión y, de los ciudadanos en un número equivalente al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores²³⁴. Desde este enfoque normativo, la consulta popular es considerada una forma de participación ciudadana indispensable para la democracia, además de que destaca un impacto positivo para la vida colectiva de las sociedades (Ochman, 2014).

Marta Ochman (2014) dice que al involucrar a los ciudadanos en las políticas públicas se logra una mayor eficiencia en el desarrollo de los proyectos. Por lo tanto, la consulta popular permite conocer las necesidades reales de las sociedades y así acertar en la solución para satisfacer las demandas públicas. En México, en el 2014, fue aprobada la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP) que tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo y resultados de la consulta popular, además de promover la participación ciudadana en dicha consulta.

El Artículo 5° de la LFCP establece que serán objeto de consulta popular los temas de trascendencia nacional o regional competencia de la Federación. Significa que cuando la situación repercuta en el territorio nacional o en alguna entidad federativa, y/o que impacte significativamente a la población o a los habitantes de una entidad, será motivo de consulta popular (Art. 6° LFCP, 2014). Por otro lado, la ley menciona que no serán objeto de consulta los gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, ni las obras de infraestructura en ejecución (Art. 11° LFCP, 2014).

²³⁴ La lista nominal de electores es la relación de ciudadanos que contiene el nombre, dirección, distrito y sección de quienes cuentan con su credencial para votar vigente y están incluidos en el Padrón Electoral.

Lo último mencionado posiblemente pueda entenderse a que ninguna inversión física, ni parte de las obras desarrolladas pueden someterse a consulta popular. Ya que las obras de infraestructura como la construcción de carreteras, puentes, aeropuertos y demás son parte fundamental de la obra pública. Incluso, el artículo 24° de la LOPSRM menciona que la planeación, programación, presupuestación y el gasto de las obras, se sujetará a las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por lo que también se puede interpretar que toda obra pública no puede someterse a consulta popular.

Desde mi punto de vista, existe una contradicción con el párrafo anterior y con el artículo 5° declarado en la LFCP, el cual menciona que todo tema de trascendencia en el país debe someterse a consulta popular. A lo que voy es que cualquier obra pública de gran magnitud desarrollada puede repercutir de manera significativa en parte del territorio nacional y/o afectar directamente a un porcentaje de la población²³⁵. Es decir, que si la construcción de obra pública no es estudiada como se marca en la ley, puede generar impactos negativos en varios aspectos, que pueden ser ambientales, económicos, políticos y sociales. Por lo tanto, se da la apertura a que toda obra pública trascendente sea sometida a consulta.

Una manera de combatir las malas prácticas es involucrando a la ciudadanía en los procedimientos o toma de decisiones de la vida política. Como se ha expuesto, los servidores públicos, y privados en su caso, tienen menos posibilidades de ejercer actos corruptos. Por lo que fomentar una consulta popular para la realización de toda obra pública en México, podría ser una manera de controlar el desfalco económico que a veces esta representa. Por ello, la consulta popular es un mecanismo de fortalecimiento para la participación ciudadana activa dentro del ámbito público. Como resultado surge un método de transparencia importante para la toma de decisiones de las autoridades.

A continuación se explica una propuesta para realizar correctamente la consulta popular de toda obra pública trascendente basándose en el método Compass²³⁶. El método Compass es un instrumento que explora las ventajas y desventajas de las políticas públicas y

²³⁵ Esto se puede ver reflejado en varias obras alrededor de todo el país, incluso el Monumento Estela de Luz entraría dentro de esta categoría ya que el recurso federal no se garantizo, además de que los estudios de factibilidad no se realizaron correctamente. Y si nos vamos a obras públicas más actuales, está la construcción del Tren Maya que no cuenta con los estudios ambientales necesarios para llevar a cabo su ejecución, por lo que está afectando ambientalmente parte del territorio mexicano. Además, está afectando de manera directa e indirectamente a la población de las zonas aledañas a la construcción.

²³⁶ Marta Ochman (2014), en su artículo "Consulta ciudadana con método Compass: los retos de la deliberación y la efectividad", expone como ejemplo la aplicación de este método en una consulta popular realizada para un proyecto de mejora urbana en el Estado de Aguascalientes, México.

programas que se desean implementar en relación a las necesidades de la sociedad²³⁷ (Pouso, 2014). Este método contempla 6 puntos iniciales para llevar a cabo una presentación previa a la consulta ciudadana. Estos son el trabajo de investigación, qué se va a realizar, cómo se va a realizar, la medición del impacto, la ejecución de estrategias y, por último, la evaluación ciudadana (Rivera, 2016).

1. Paso uno: Trabajos de investigación.

En primer lugar se debe realizar un trabajo de investigación, en el cual las autoridades presentan información resumida sobre la demanda pública que se va a atender (Ochman, 2014). En éste se reflejan los argumentos para el desarrollo del proyecto, donde se identifican las necesidades públicas, así como la problemática y su causa. Significa que las autoridades interesadas en llevar a cabo el proyecto, deberán investigar previamente la situación y definir si la obra corresponde a una demanda pública o simplemente es para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

2. Paso dos: ¿Qué se va a realizar?

Como segundo paso, las autoridades deben presentar el qué se va a realizar para atender dicha necesidad pública. Las autoridades tienen la obligación de construir los objetivos de la propuesta, así como plantear los resultados que se esperan. En este paso la información responde preguntas como, ¿cuál es el objetivo del proyecto? ¿a dónde se quiere llegar con el proyecto? ¿cómo se van a reflejar los resultados? ¿qué beneficios colectivos se van a obtener del proyecto? ¿cuál es la rentabilidad económica y social?.

3. Paso tres: ¿Cómo se va a realizar?

Como siguiente paso, está el cómo se va a realizar y, por cómo, se refiere a cuál sería la mejor manera de satisfacer y lograr los objetivos definidos en el paso anterior (Pouso, 2014). Para esto se debe definir un abordaje estratégico, es decir, determinar cuál es la propuesta de proyecto y se deberá presentar una estructura de planeación y desarrollo. Inclusive, se tendrá que presentar el diseño, las acciones que se tomarán, el cronograma de tiempos de ejecución, y todo lo relacionado al proyecto.

4. Paso cuatro: Medición del impacto.

El cuarto paso es la medición de los impactos, en el cual se determinan los indicadores de éxito, es decir, definir el medio por el cual se medirá el impacto esperado. Estos indicadores

²³⁷ El método "Compass" fue creado por Hill & Knowlton, una red internacional de agencias de relaciones públicas, con el objetivo de asegurar que un marco de análisis riguroso pueda implementarse de forma continua en el desarrollo de la planificación y en la ejecución de las campañas.

van a permitir medir los cambios que se generen a partir de la implementación del proyecto, programa o política pública y, en qué medida éste va a contribuir en dichos cambios. Un ejemplo puede ser la medición cualitativa del impacto a través de indicadores de interacción social, como el incremento de visitas al proyecto, la recurrencia de la zona, que grupo de personas visita más el lugar, etc.

5. Paso cinco: Ejecución de Estrategias.

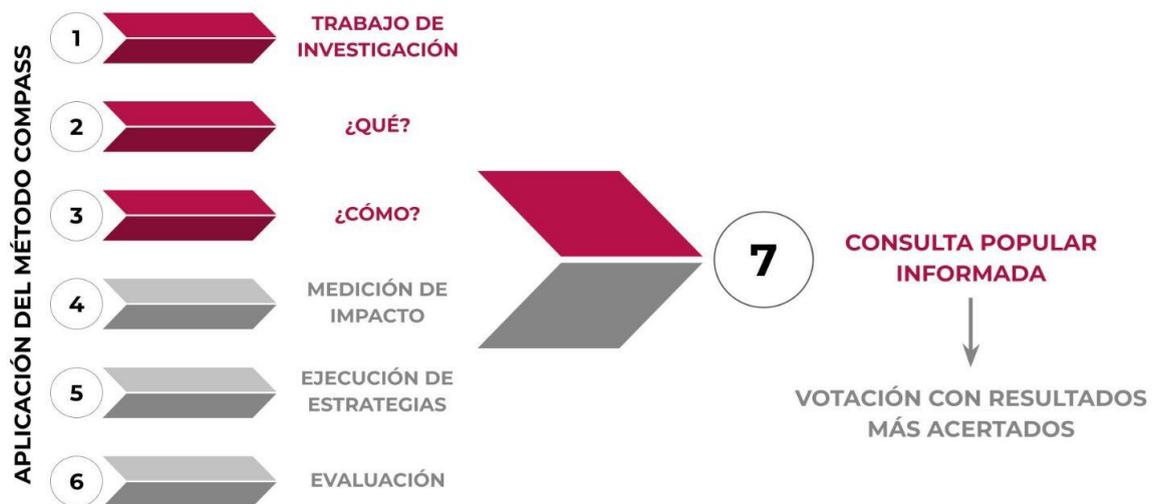
Éste consiste en la aplicación de acciones encaminadas para lograr el mejor impacto posible, además de presentar el correcto análisis sobre los recursos presupuestales para llevar a cabo el proyecto. En esta parte se presenta la programación de las actividades que se necesitan para realizar correctamente la obra y los costos de ejecución. De esto último se deberá presentar un análisis financiero que demuestre la viabilidad y factibilidad.

6. Paso cinco: Evaluación ciudadana.

Como último paso está la valoración de la ciudadanía sobre la información del proyecto presentado por las autoridades (Rivera, 2016). Significa que los ciudadanos deberán realizar una evaluación del desempeño de las autoridades por presentar información de interés público. En este se valorará que tan completa y clara estuvo la presentación, si la información fue suficiente, etc. Esto servirá de apoyo para realizar mejoras en futuras presentaciones para la consulta popular.

Llegados a este punto, se aumenta un séptimo paso, el cual es la “consulta popular para el desarrollo de obra pública” (ver esquema 18). Una vez presentada la información del proyecto que se desea realizar, se deberá organizar una consulta en la que los ciudadanos deberán emitir su voto, ya sea a favor o en contra, sobre llevar a cabo dicha obra. Con la diferencia de que la aplicación del método Compass previamente se aportará una votación más informada y acertada²³⁸. Lo que facilita la toma de decisiones y contribuye a una visión más clara para las entidades públicas (Ochman, 2014).

²³⁸ Como resultado del método Compass, los ciudadanos logran agrupar las ventajas y desventajas de los proyectos, programas y políticas públicas, permitiéndoles tener una votación más consciente en las consultas populares.



Esquema 18. Consulta Popular por medio del Método Compass.

FUENTE: Elaboración propia

En caso que el resultado de la consulta popular sea el esperado y se decida llevar a cabo el proyecto, se propone un segundo instrumento social para el monitoreo activo de los proyectos públicos. Esto es que se pretende delegar a un grupo capacitado de ciudadanos para ejercer la auditoría social antes y durante la gestión de los contratos en relación a la prestación de servicio de obra pública. Con el objetivo de dar seguimiento y de asegurar que realmente se desarrolle lo consultado previamente. En el siguiente tema se explican las etapas que integran esta supervisión ciudadana como mecanismo de transparencia de gobierno abierto aplicado en la obra pública.

3.2.2 Supervisión y auditoría social como mecanismo de transparencia de gobierno abierto en la obra pública

En México, el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en su artículo 116° establece que cuando la supervisión de obra es realizada por terceros, las dependencias y entidades deberán observar el cumplimiento de las funciones establecidas en el art. 115° de este reglamento y a los referidos en el art. 53° de la LOPSRM. La supervisión de obra está encargada de revisar toda la información en relación al contrato de obra pública, vigilar el cumplimiento de éste y llevar un control sobre las actividades a ejecutar (LOPSRM, 2016).

El párrafo anterior dice que la normativa permite la contratación de un tercero para llevar a cabo la supervisión de una obra. Es decir, que las instituciones gubernamentales contratan empresas privadas para que vigilen que las obras cumplan con la calidad esperada, con las fechas establecidas y con el presupuesto asignado (Díaz, 2018). Sin embargo, la normativa solo habla de una supervisión una vez gestionado el contrato y sobre la contratación de un servicio. Pero no menciona algo sobre involucrar una supervisión para la selección del contratista que va a desarrollar la obra. Lo que puede permitir que las empresas no se sometan a un análisis riguroso haciendo opaco el proceso²³⁹.

Por lo tanto, se propone la participación social activa a partir de la primera etapa de la obra pública, que es la creación de un comité para desarrollar un proyecto público, hasta su entrega. Se pretende involucrar a la ciudadanía por medio de un instrumento que integra la supervisión y auditoría social como mecanismo de transparencia para la gestión de los procesos públicos. La auditoría social es una herramienta de rendición de cuentas en la que los ciudadanos participan estratégicamente en el ciclo de las políticas públicas (Berthin, 2011). Es decir, que permite la supervisión de toda actividad pública, con la finalidad de que éstas cumplan sus objetivos evitando cualquier acto de corrupción²⁴⁰.

La auditoría social se compone de tres elementos principales, la participación ciudadana proactiva, el control social y la rendición de cuentas. Por participación proactiva se entiende

²³⁹ Permite que surjan situaciones como en el caso de la Estela de Luz, en cual se contrató una empresa que presentaba antecedentes sobre no gestionar de forma correcta contratos de obra pública, justo lo que pasó con el desarrollo de este proyecto bajo su cargo. Por lo tanto, deben existir procesos más rigurosos para la selección y contratación de empresas privadas.

²⁴⁰ Berthin (2011) menciona que la aplicación de la auditoría social provoca presión ciudadana sobre los funcionarios públicos logrando disminuir el abuso de poder y la corrupción para responder correctamente a las demandas públicas.

a la capacidad e iniciativa propia que asumen los ciudadanos para responder ante cualquier situación, ya sea para generar algún cambio o prevenir conflictos futuros. El control social es la vigilancia ejercida por la sociedad sobre las decisiones y desempeño de las autoridades para hacer más transparente los procesos públicos (Berthin, 2011).

Por último, la rendición de cuentas se entiende como una obligación de las autoridades hacia la ciudadanía. Significa que los servidores públicos deben informar y justificar el resultado de sus facultades de manera transparente. Por otro lado, permite la sanción de éstos por el incumplimiento de sus deberes públicos²⁴¹. Como resultado, los tres elementos mencionados se conjugan en una sola herramienta con el objetivo de fortalecer las políticas públicas a partir de críticas constructivas y acciones ciudadanas. Por ello se propone aplicar la auditoría social en las cuatro etapas de la obra pública²⁴².

De forma general, la aplicación de la supervisión y auditoría social en el proceso de obra pública se divide en 7 fases en las que se designará a un auditor social quien será la voz y voto de todos los ciudadanos en la planeación y desarrollo de todo proyecto público (ver esquema 19). Éste deberá cumplir con ciertos requisitos y actividades para llevar a cabo sus obligaciones de transparencia de la mano con las autoridades y así garantizar la inversión física del recurso. A continuación se explica en qué consiste la aplicación de esta herramienta social mostrada en el esquema 19.



Esquema 19. Propuesta supervisión y auditoría social en el proceso de obra pública

FUENTE: Elaboración propia

²⁴¹ Manchinelly D. (2011). ¿Que es la rendición de cuentas?. julio 18, 2022, de Universidad de Guadalajara Sitio web: <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/que-es-rendicion-de-cuentas/>

²⁴² Las actividades y propósitos propuestos para llevar a cabo la aplicación de la auditoría social en la obra pública están basados en la metodología usada por Garcia, Murcia y Pavon, en su documento "Auditoría Social en el combate a la corrupción en México".

1. FASE 1 - Perfil del auditor social

En primer lugar, se debe abrir una convocatoria para la “selección del auditor social”, el cual se propone incluir como representante ciudadano dentro del Comité de Obra Pública. Como se muestra en la tabla 14, el auditor social puede ser cualquier persona de la sociedad que esté interesado en actuar en beneficio de los demás sin ningún interés individual de por medio. Éste se podrá conformar por una o varias personas, dependiendo la complejidad del proyecto²⁴³, y deberá cumplir con las siguientes características:

- **Integridad:** el o los auditores sociales deberán tener un comportamiento basado en los valores éticos, es decir que deberá haber honradez, lealtad y sinceridad en su actuación. Por lo que éste no podrá omitir información que resulte del desarrollo de la obra pública y de las facultades de las autoridades.
- **Objetividad:** ser claro en su accionar, significa que ninguna circunstancia deberá influenciar negativamente en su juicio profesional al frente de la actividad que debe cumplir.
- **Comportamiento legal:** es la obligación del auditor social por cumplir con las leyes y reglamentos aplicables, para evitar que cualquier situación desacredite su accionar y desempeño.
- **Critico analítico:** deberá ser imparcial en todo momento, es decir que tiene que ser capaz de observar, analizar y obtener sus propias conclusiones.
- **Creativo:** ser capaz de elaborar propuestas innovadoras para mejorar, junto con las autoridades, los asuntos de interés público.
- **Prudencia:** el o los auditores sociales tendrán que ser discretos con la información que generen, sabiendo qué decir, cómo actuar y en qué momento tomar acción.
- **Conocimiento de normatividad aplicable:** obligatoriamente los auditores deberán tener conocimiento de las leyes, reglamentos y/o lineamientos en relación a la obra o servicio que será sujeto a auditoría.

Las características antes descritas deberán cumplirse en su totalidad, lo que evitará que los auditores sociales se vean influenciados en cometer malas prácticas (García, Murcia y Pavón, 2014). Para comprobar que el o los ciudadanos que integran la auditoría social cumplan con sus actividades y obligaciones de transparencia, deberán presentar una o varias cartas de recomendación, y demás requisitos que se establezcan posteriormente,

²⁴³ Se propone que el número de de auditores sociales sea en relación a la magnitud de la obra pública, para así llevar un control y evitar la distorsión o información confusa.

que avalen que las personas interesadas cumplen con el perfil del auditor social²⁴⁴.

| ELEMENTOS DE UN AUDITOR SOCIAL | | |
|--|--|---|
| <p>PERFIL del auditor social</p> <p>Cualquier miembro de la sociedad interesado en involucrarse en los procesos públicos de la administración pública en beneficio común.</p> | <p>CARACTERÍSTICAS del auditor social</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Integridad 2. Objetividad 3. Comportamiento legal 4. Crítico analítico 5. Creativo 6. Prudencia 7. Conocimiento de la normatividad aplicable | <p>PROPÓSITOS del auditor social</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la eficiencia y efectividad de políticas/programas públicos/obra pública. - Aumentar la participación ciudadana en todas las etapas de la política pública y del ciclo presupuestario. - Identificar, controlar y reportar irregularidades y evitar el abuso de fondos y de poder. - Fortalecer los sistemas integrados de gestión y estrategias. - Medir el impacto de políticas/programas. - Permitir que los ciudadanos ejerzan sus derechos. - Promover el diálogo para impulsar una colaboración público-privada-social efectiva. |

Tabla 14. Elementos de un auditor social de acuerdo con Garcia, Murcia y Pavon.

FUENTE: Elaboración propia

2. FASE 2 - Organización

De acuerdo con el número de ciudadanos seleccionados y la complejidad de la obra, se deberá definir si la auditoría social se llevará a cabo de forma individual, como sociedad civil o con la creación de una comisión. Se deberá identificar quiénes van a ser los principales involucrados durante el proceso y se realizará la asignación de cargos de los mismos. En caso de que los integrantes de la auditoría social sean de dos ciudadanos en adelante, se deberá delegar a un representante, quien deberá ser voz y voto dentro del Comité de Obra Pública²⁴⁵.

3. FASE 3 - Capacitación

Una vez conformada la auditoría social deberá existir una capacitación, en la que los ciudadanos integrantes deberán allegarse a los conocimientos necesarios para tener claro su objetivo. Es decir que en esta parte se define en qué consiste la auditoría social, para que sirva y cómo debe realizarse, tomando en cuenta el marco legal de nuestro país. Es importante mencionar que la promoción y formación de las capacitaciones se lleven a cabo por Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) que pertenezcan al ramo de la construcción y, sobre todo, tengan conocimiento sobre la aplicación de las auditorías.

²⁴⁴ Éstas deberán comprobar que el comportamiento de las personas interesadas sea ejemplar y que actúen y se rijan bajo lo que naturalmente es correcto, sin aprovecharse del interés individual y siempre a favor del bien colectivo.

²⁴⁵ Esta parte deberá estar sujeta a votación y consideración con las autoridades competentes, sin embargo se realiza la propuesta de contemplar, como parte del comité, a un representante ciudadano con el objetivo de tener un mayor control social sobre los servidores públicos.

4. FASE 4 - Planificación

En esta fase se establece el objetivo de la auditoría social, es decir, que se determinarán los procedimientos a seguir para alcanzar los resultados esperados (García, Murcia y Pavón, 2014). Se realizará un cronograma de las actividades que deberá realizar y cumplir el o los auditores sociales, y se dividirán en tres etapas para aplicarse durante el proceso de contratación de obra pública. En el esquema 20 se muestra una propuesta para cada una de las acciones que debe realizar el auditor social divididas en tres etapas, pre-contratación, contratación y post-contratación²⁴⁶.



Esquema 20. Desglose de actividades en la etapa 3 de la auditoría social

FUENTE: Elaboración propia

En la primera fase: pre-contratación, los auditores sociales deberán analizar, revisar y valorar el propósito del proyecto constatando que responde a una necesidad pública y tendrán que determinar su viabilidad y factibilidad para llevar a cabo su ejecución. Significa que se realizará una relación de la calidad esperada del proyecto con su costo, a fin de garantizar la inversión. Una vez aprobado lo anterior, el auditor social tendrá que precalificar a los participantes del concurso. Se deberá revisar el historial de todos los interesados en la gestión de obra pública y se determinará si cuentan con la capacidad de llevarla a cabo²⁴⁷.

Por lo tanto, esta primera parte tiene la finalidad de mejorar la equidad y competitividad en

²⁴⁶ Con este ejemplo de metodología se busca prevenir e identificar oportunamente las malas prácticas o actos corruptos para ir emitiendo acciones inmediatas.

²⁴⁷ Se propone revisar el historial de las empresas por situaciones como en el caso de la Estela de Luz, en la que empresas constructoras participantes contaban con historial negativo sobre el manejo y gestión tanto de los recursos como de la ejecución de la obra pública.

la selección y contratación de los participantes para los trabajos de construcción. Una vez tomada la decisión y seleccionada la mejor propuesta, empieza la fase 2: contratación. Ésta consiste en el seguimiento de la contratación pública para la prestación de servicios de obra pública. Las actividades a ejecutar estarán relacionadas con la planificación y el desarrollo de la obra, es decir que en esta parte es cuando el auditor social participará proactivamente durante la gestión de los contratos.

Como se muestra en el esquema 20, la primera acción será realizar una revisión a detalle del contrato y de los convenios que puedan ir surgiendo durante el desarrollo del proyecto. También se deberá monitorear el recurso público con el fin de llevar un control y comprobar que realmente se esté ejerciendo la inversión correctamente. Por lo que, el auditor social deberá ser capaz de ir detectando las posibles irregularidades que se puedan presentar. Al mismo tiempo, empezará la medición de la eficiencia²⁴⁸, es decir que una vez gestionado el recurso, los auditores sociales iniciarán a evaluar el desempeño de la empresa contratista, resultado de la prestación de sus servicios.

Por último, pasamos a la etapa 3: post-contratación donde el auditor social deberá constatar el cumplimiento del marco normativo en relación al proyecto construido. Paso siguiente, llevará a cabo una evaluación de los resultados y beneficios del proyecto, esto es que tendrá que medir la calidad satisfactoria²⁴⁹ y el impacto social ante la entrega oficial, la inauguración y, posteriormente, ante el uso del proyecto. Y, para cerrar la fase 4 de la auditoría social, se hará la publicación oficial de la documentación en su totalidad para la consulta ciudadana, con el objetivo de mostrar el gasto efectivo del recurso erogado para la obra pública, además de los resultados obtenidos.

5. FASE 5 - Implementación

En esta fase se implementa el o los procedimientos conforme a lo establecido en la fase anterior. Esto es que el procedimiento antes descrito deberá ser ejecutado y se pondrá en marcha junto con el cronograma de actividades planificado para la obra. Es importante mencionar que los auditores sociales deberán tener acceso a toda la información de las autoridades y, la capacidad de ir obteniendo y analizando la información para poder emitir

²⁴⁸ La medición de la eficiencia puede ser por medio de la elaboración de informes de rendición de cuentas parciales. Significa que cada determinado tiempo, los auditores sociales deberán presentar un documento que contenga información relevante de la obra, y sus respectivos avances durante ese periodo. Además, en ese mismo se deberá incluir, si es el caso, el hallazgo de las posibles irregularidades o malas prácticas que se fueran identificando.

²⁴⁹ Por calidad satisfactoria nos referimos a una condición implícita de que los bienes o proyectos cumplan con requisitos en términos de apariencia, durabilidad, idoneidad para el funcionamiento, seguridad de uso, etcétera.

un juicio final²⁵⁰ (Berthin, 2011). En otras palabras, los auditores sociales deberán emitir públicamente los resultados y hallazgos que surjan efecto de su análisis.

6. FASE 6 - Informe

Como resultado de la implementación, en esta fase, los auditores sociales deberán llevar su información a la esfera pública (Berthin, 2011). Esto es que emitirán un informe final dirigido a las autoridades, a los contratistas y a la sociedad en general. En éste se plasma la información más relevante del proyecto y los hallazgos producidos de la aplicación de la auditoría social. Por otro lado, también contiene recomendaciones para mejorar la gestión de los futuros proyectos públicos. La difusión y publicación de esta información deberá ser entendible y accesible para todas las personas sin excepción.

7. FASE 7 - Seguimiento

Como producto de la fase 6, los auditores sociales, en conjunto con las autoridades, deberán definir un plan de acción en donde cada una de las recomendaciones se irá implementando. Es decir, que éste servirá como herramienta para ir aplicando cada una de las acciones acordadas para los siguientes proyectos. Con el objetivo de seguir mejorando los procesos públicos y que la inversión del recurso sea cada vez más eficiente.



Esquema 21. Resultados esperados de la participación, supervisión y auditoría social

FUENTE: Elaboración propia

Para ir finalizando, en el esquema anterior se muestran los resultados esperados con la aplicación de la supervisión y auditoría social durante el proceso de obra pública. Se puede observar que con esta participación social junto con la voluntad de las instituciones por contribuir a la exigencia ciudadana, se pueden desarrollar proyectos públicos que sí

²⁵⁰ El procedimiento aplicado en esta fase será de apoyo fundamental para la realización de la fase 6, que es técnicamente el informe general del desempeño de la administración pública. Por ende, la fase 6 será un facilitador para la elaboración del plan de acción en la fase 7.

garanticen la rentabilidad social y la inversión del recurso²⁵¹. Al mismo tiempo que se refuerza la transparencia y rendición de cuenta que fortalece la integridad de los servidores y la confianza pública durante los procesos públicos.

Por ello, la aplicación de la auditoría social como instrumento para erradicar la corrupción durante el proceso de obra pública, es una alternativa que se debe considerar para tener mayor transparencia antes y durante la ejecución de los contratos públicos. Incluso, me atrevo a decir que con su aplicación se puede llegar a construir una sociedad con mejor valoración y pensamiento crítico que pueda intervenir y exigir por lo que se invierte físicamente²⁵². Además se sigue dando la apertura para que la transparencia en la obra pública pase de proactiva a datos de gobierno abierto.

²⁵¹ Al existir mayor interés ciudadano para dar seguimiento a la gestión pública, el gobierno garantiza el recurso y disminuye la opacidad y corrupción (García, Murcia y Pavón, 2014).

²⁵² La auditoría social va a ayudar a estimular activamente la participación ciudadana, con el fin de mejorar la capacidad de identificar con anticipación cualquier irregularidad (PNUD, s.f.).

3.3 Conclusiones

Tal y como se ha presentado, existen tres tipos de transparencia, la activa, la reactiva y la proactiva. La activa tiene que ver con la publicación de información por ley, la reactiva es la información pública por medio de solicitudes y, la proactiva, son actividades que involucran a la ciudadanía para interactuar con la información adicional que resulta de las facultades de los gobernantes. Cada vez, los gobiernos buscan implementar diferentes alternativas para realizar una mejor rendición de cuentas, con la intención de que los ciudadanos estén mejor informados sobre cómo se invierte.

En México se ha pasado de un modelo de transparencia activa y reactiva, a iniciativas de transparencia proactiva que incitan a que la ciudadanía se involucre más en los procesos públicos. De solo tener la plataforma de CompraNet o la PNT, el gobierno ha puesto en práctica otra plataforma más interactiva, gráfica y con un lenguaje más sencillo para toda persona. El PTP ha demostrado que una sola herramienta puede tener diferentes sistemas de acceso a la información pública. Además de ser más accesible y fácil de usar, en comparación con las otras mencionadas.

Esto último da pie a la apertura de los datos de gobierno abierto, lo que implica una mayor disponibilidad de información y el monitoreo en tiempo real con respecto al gasto del recurso público. No se puede negar que el gobierno de México ha intentado introducir la participación ciudadana de manera proactiva en los asuntos de interés público. Un ejemplo es el rally que se debía organizar año con año para constatar que las obras públicas se están desarrollando conforme a la información que se publica. Sin embargo, aún existen vacíos en la toma de decisión para la selección y contratación de servicios de obra pública.

Como resultado, se propuso una iniciativa de transparencia proactiva de gobierno abierto para el proceso de obra pública. Éste se compone de dos partes fundamentales, la primera es poner a disposición de consulta popular toda obra trascendente que se vaya a realizar en el país. Y la segunda, es la aplicación de la supervisión y auditoría social antes, durante y después de la contratación de dicha obra. Esta propuesta, como instrumento social, busca disminuir los espacios o vacíos que permiten la existencia de la opacidad y demás prácticas corruptas en los procesos públicos.

Por un lado, se plantea que la consulta popular sea por medio del método Compass, el cual va a contribuir a que los proyectos que se planean desarrollar cumplan con la necesidad

pública. Este método permite realizar un análisis más estructurado, con el fin de enseñar a la sociedad la importancia y los beneficios del proyecto que se quiere construir. Significa que la consulta, aplicada con el método, ayudará a preparar una sociedad más crítica que de una opinión más informada y acertada al momento de emitir una votación. Por otro lado, la idea de poner a consulta toda obra pública permitirá que los gobiernos y la sociedad valoren si es necesaria o no llevar a cabo su desarrollo.

Esta primera parte es un detonante para ver si el proyecto público es indispensable para el desarrollo y crecimiento de la sociedad. Además de que beneficiará a no seguir financiando proyectos que terminen por ser catalogados como elefantes blancos. Partiendo de esta decisión colectiva, y resulte ser autorizada la obra, empieza la supervisión y auditoría social para el proceso de contratación de obra pública. En esta segunda parte se plantea la integración de una auditoría social durante las etapas que comprende la obra pública. Esta participación ciudadana va a permitir que se involucren activamente con el gobierno en la toma de decisiones.

El auditor social será la voz ciudadana que estará presente durante todo el ciclo de la obra pública. Éste es un agente ciudadano capaz de detectar las posibles irregularidades que se presentan desde las contrataciones públicas. La integración de este agente ayudará a que los procesos sean más transparentes, puesto que deberán revisar el historial de las empresas interesadas en prestar sus servicios. Con esta participación activa de la sociedad en el monitoreo de los proyectos públicos, se logran reducir las malas prácticas.

Es indispensable que, junto a esta iniciativa de transparencia proactiva, la sociedad tenga un mayor interés por involucrarse en los procesos públicos. Asimismo, la voluntad de contribuir a un bien colectivo, por parte de servidores públicos y privados, es igual o más importante para el buen desarrollo de las obras y proyectos que se estén realizando. El tema de corrupción no es un tema aislado, por lo que se requieren de diversas acciones para lograr controlar este tipo de prácticas.

Por último, la iniciativa de poner a consulta popular toda obra pública y la auditoría social propuesta, ayudan a fomentar la participación ciudadana activa durante los procesos públicos de los gobiernos. Incluso, ambos logran ser una manera de control ciudadano ante los gastos públicos que se generan en cada sexenio. Lo que contribuye a cerrar posibles espacios que incitan a la opacidad y a las prácticas de corrupción. Además de ayudar a construir una visión colectiva entre gobierno y sociedad instruyendo a una ciudadanía más crítica y participativa.

Capítulo IV | Conclusiones

4.1 Conclusion general

Tras el análisis expuesto en el presente trabajo, se concluye que en algunos casos la inversión del recurso en la obra pública se ve afectada por diversas prácticas en las que se involucran agentes públicos y privados. Esto provoca diferentes situaciones o problemas durante la planeación y desarrollo de los proyectos públicos. Desgraciadamente, el sector de la construcción suele ser el que presenta mayor índice de corrupción, posiblemente por el gran porcentaje económico que representa. Existen diversos proyectos de obra pública en los que se han presentado actos corruptos manifestándose por medio de irregularidades al momento de rendir cuentas.

Como lo ocurrido con la Estela de Luz en Ciudad de México. Proyecto que por diversas irregularidades durante su desarrollo no se logró construir completamente. Desde que se anunció la estela como el proyecto ganador del concurso, hubo descontento por parte de algunos participantes ya que no era un arco, siendo éste un requisito para la propuesta. A consideración de muchos, el jurado debió descalificar o simplemente escoger la propuesta de otro participante. Sin embargo, no fue lo esperado, en su lugar se le otorgó al arquitecto la elaboración del proyecto ejecutivo para la construcción del monumento.

A partir de ese momento la estela fue cuestionada por las diversas irregularidades que empezaron a ser visibles. Durante las contrataciones para los trabajos de obra surgieron anomalías que ponían en duda las acciones del gobierno y de las empresas. Ejemplo de ello fue el retraso de la construcción del monumento y, lo más reprendido, el costo elevado que se invirtió para el desarrollo de la obra. Me atrevo a decir que era una situación posible de suceder debido a que la empresa a cargo contaba con un historial dudoso en trabajos de obra pública. Por ello las subcontrataciones a otras empresas para realizar el desarrollo de la Estela de Luz.

Con estas irregularidades, el monumento de la estela se cataloga como un elefante más del gobierno mexicano. Uno pensaría que un “elefante blanco” solo está relacionado con proyectos abandonados o sin ser finalizados. Sin embargo, proyectos como éste son parte del montón por el problema político-social que representan. La sociedad le da mayor peso al problema en vez de valorar el monumento por la intención que tiene de existir. A mi manera de ver, los elefantes blancos van más allá de una problemática social o económica, ya que

llegan a ser instrumentos de la propaganda y el discurso político. Es evidente que conforme pasan los sexenios, son varios los proyectos que se erigen bajo estas circunstancias.

Desde esta perspectiva nace la relación de la Estela de Luz con la arquitectura como representación del poder. México ha sido escenario de la necesidad que tienen los políticos por dejar algún objeto arquitectónico como su legado, provocando que estas ideologías influyan de manera significativa en su impacto. La concepción en cómo se da el proyecto fue más por un interés individual, como el querer enmarcar un gobierno, que realmente hacer un aporte al interés colectivo. El proyecto de la estela es un ejemplo de cómo los gobernantes materializan un sexenio.

Está claro que la construcción de la estela fue más un capricho político disfrazado bajo la excusa de querer celebrar un día histórico. Es así, que el financiamiento de proyectos públicos bajo las mismas circunstancias terminan por ser elefantes blancos. O más bien, elefantes del poder, puesto que los deseos políticos se ven reflejados en estas obras majestuosas. Obras que nacen de la necesidad política por ser aceptados ante la sociedad, utilizando como pretexto el bien común. Pero que al final solo sirven para beneficiarse unos cuantos. El hecho de que proyectos como éste existan es gracias a la opacidad por parte del sector público.

Aun existiendo un marco normativo encargado de regular las obras, como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), estas prácticas persisten si no hay un control durante la toma de decisiones. De acuerdo con la LOPSRM, toda obra a desarrollarse debe someterse a concurso público, aunque se podrá optar por adjudicación directa siempre y cuando se considere que esta única preposición garantiza la inversión del recurso público. Esto último permite que muchas empresas se seleccionen y se contraten por el compadrazgo entre servidores públicos y privados.

Un ejemplo de lo mencionado en el párrafo anterior fue la contratación de la empresa que llevó a cabo la construcción de la estela. La misma ley permitió que se contratara una empresa con antecedentes dudosos en la prestación de servicios de obra pública. Lo que ocasionó que el proyecto no saliera como se esperaba. Por este tipo de situaciones es que se crean leyes e iniciativas de transparencia que establecen el acceso a la información pública como un derecho ciudadano y como parte de la participación ciudadana. Con el objetivo de que la sociedad se informe y de seguimiento a los gastos del gobierno.

Dentro de la transparencia que se aplica en México para la rendición de cuentas, existen tres diferentes, activa, reactiva y proactiva. La primera es por medio de la plataforma CompraNet, en la cual se difunde información pública conforme lo marca la Ley. La segunda es por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), en la cual los ciudadanos elaboran una solicitud pidiendo la información pública de su interés. Aunque, en estos dos instrumentos sociales la información disponible no está completa en su totalidad. Incluso, el monitoreo de los proyectos es complicado puesto que la información se encuentra dispersa en diferentes instituciones.

Con ello, viene la implementación de diferentes iniciativas de transparencia proactiva que se promueven a través del Portal de Transparencia Presupuestaria (PTP). En éste se puede monitorear el gasto del recurso federal por medio de mapas interactivos en tiempo real. Así mismo, se integra un apartado específicamente para la obra pública en donde se puede dar seguimiento a cualquier proyecto para comparar datos públicos. Sin embargo, los tres instrumentos mencionados solo permiten el monitoreo una vez gestionado el contrato. Por lo que no existe un control previo en la toma de decisión que logre redimir estos vacíos de opacidad.

Como resultado, surge la necesidad de seguir integrando iniciativas que inciten más el involucramiento activo de la ciudadanía antes y durante los procesos de obra pública. Se ha expuesto que los actos corruptos disminuyen si la sociedad se interesa más en los asuntos públicos, ya que el gobierno está presionado y es más difícil poner los intereses individuales por encima de lo colectivo. Todo ciudadano tiene por derecho legítimo el exigir la rendición de cuentas de los servidores públicos. Por lo tanto, se propuso reforzar la transparencia promoviendo la participación ciudadana durante todo el ciclo de la obra pública.

La propuesta de una consulta popular puede, sin duda, ayudar a analizar si realmente es necesario el proyecto de obra pública que se quiere construir. Esta puede ser una manera de involucrar a la sociedad en la toma de decisiones para decidir la realización de una obra. Siendo éste un punto clave para validar si realmente el proyecto va a cumplir, beneficiar y atender una necesidad pública colectiva. Posteriormente, el involucrar a la ciudadanía de forma proactiva durante los procedimientos de contratación ayuda a controlar las malas prácticas que se pudieran presentar más adelante.

Por otro lado, el fomentar la auditoría social durante el proceso de contratación y el desarrollo de la obra pública puede ser una herramienta de control ciudadano que permita valorar el desempeño de las autoridades y de los agentes privados. Además contribuye a

crear una cultura de transparencia, rendición de cuentas y honestidad y, por ende, refuerza la confianza pública ante el gobierno mexicano al realizar alguna inversión física. Asimismo, instruye a que exista una mejor ciudadanía, siendo esta más crítica y participativa, al mismo tiempo que fomenta y fortalece la ética en los servidores públicos.

Por último, el problema de la opacidad y corrupción existente en la obra pública es un tema que debe interesarnos ya que repercute en el impacto social y urbano que puede tener un proyecto. Proyectos como la Estela de Luz siguen siendo promovidos y financiados al pasar de los años y los sexenios. Y no es que esté mal, sino que el fin con el que son construidos, es erróneo a la necesidad pública que se demanda. Por lo que debe existir garantía sobre el recurso que se invierte en relación al objetivo que se tiene con el proyecto a desarrollar. A su vez, debe existir, indispensablemente, la intención de contribuir al bien colectivo porque sin ello, el problema de la corrupción es y será un ciclo sin fin.

BIBLIOGRAFÍA

Animal Político. (2012). Encienden Estela de Luz entre protestas ciudadanas. diciembre 27, 2019, de Grupo Editorial Criterio Sitio web: <https://www.animalpolitico.com/bbc/whatsapp-signal-y-telegram-que-se-diferencian-cual-ofrece-mas-privacidad/>

Arredondo, D. (2012). Entrevista:// Cesar Perez Becerril. La estela de luz. abril 15, 2020, de Taller Jorge Gonzalez Reyna, UNAM Sitio web: <https://issuu.com/tjgr/docs/e0105?fbclid=IwAR0AC3bl84V0gVGjIHGKk2yGbgRXAAZO368Rv7L5h0yFXSjYwSi23BCu6Tc>

ASF. (2010). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior a la Cuenta Pública 2010. septiembre 29, 2019, de Auditoria Superior de la Federación Sitio web: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Social/2010_1103_a.pdf

ASF. (2011). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011. marzo 15, 2020, de Gobierno Federal Sitio web: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Social/2011_0056_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación. (2011). “Informe sobre la fiscalización superior del monumento estela de luz 2009-2011”. abril 15, 2020, de Senado de la Republica Sitio web: https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Estela_Luz_Nv.pdf

ASF. (2012) “Problemática General en Materia de Obra Pública”. Sitio web: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf

ASF. (2014). Informe General Cuenta Pública 2014. mayo 13, 2020, de Cámara de diputados Sitio web: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>

Berthin G. (2011). Guía práctica para la auditoría social como herramienta participativa para fortalecer la gobernabilidad democrática, transparente y rendición de cuentas. octubre 06, 2021, de Centro Regional PNUD Panamá Sitio web: <https://base.socioeco.org/docs/manualpnud.pdf>

Campos, M. & Landaverde, O. (2016). “¿Qué tan transparente es la obra pública en México?.” mayo 16, 2020, de ANIMAL POLÍTICO Sitio web: <https://www.animalpolitico.com/lo-que-mexico-evalua/que-tan-transparente-es-la-obra-publica-en-mexico/>

Campos, M. (2016). "MeTrop: antídoto vs corrupción". mayo 01, 2020, de México Evalúa Sitio web: <https://www.mexicoevalua.org/numerosdeerario/documento-metrop-antidoto-vs-la-corrupcion/>

Cano A. (2017). Plataforma Nacional de Transparencia La ventana digital del sector público.. junio 14, 2022, de La Silla Rota Sitio web: <https://lasillarota.com/opinion/columnas/2017/6/1/plataforma-nacional-de-transparencia-338384.html>

CEPEP. (2017). "Boletín: La inversión pública, la evaluación de proyectos y la gestión de elefantes blancos". abril 23, 2020, de Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos. Sitio web: https://www.cepep.gob.mx/work/models/CEPEP/metodologias/boletines/Boletin_7_Inv%20Publica_ESP_y_Elefantes_Blancos.pdf

CLAD. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. junio 01, 2022, de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Sitio web: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>

Convocatoria al "Concurso Nacional para la Construcción de un Monumento Conmemorativo del Bicentenario de México". (2009) Sitio web: https://inehrm.gob.mx/es/inehrm/Convocatoria_Monment_BicentenarioIndep

Diaz C. (2018). Planeacion de la supervision externa en una obra publica. julio 18, 2022, de IPN Sitio web: <https://tesis.ipn.mx/bitstream/handle/123456789/25993/Planeacion%20de%20la%20supervisi%C3%B3n%2010250.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Fiorentino R. (2007). Forma y estado : La arquitectura como propaganda política. junio 23, 2021, de SEDICI Sitio web: https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/SEDICI_ef1284310a457d001e8cfbc54c63191d

Flores, P. (2016). "Irregularidades en el fondo de aportaciones para la infraestructura social (FAIS): una aproximación al estudio de la corrupción en la obra pública en México". abril 30, 2020, de CIDE Sitio web: https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/525/1/00153937_documento.pdf

Garcia M., Murcia L. & Pavón K.. (2014). Auditoría Social en el combate a la corrupción en México. octubre 06, 2021, de Universidad Veracruzana Sitio web: <https://www.uv.mx/iic/files/2018/01/20-C021119.pdf>

González I. (2000). La arquitectura y los tiempos políticos. Febrero 02, 2022, de Instituto Mexicano del Cemento y del Concreto, A.C. Revista Construcción y Tecnología Sitio web: <http://www.imcyc.com/revista/2000/julio2000/arquitectura2.htm>

Gonzalez A. (s.f.). Información reservada y confidencialidad en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. junio 06, 2022, Sitio web: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/54.pdf>

Guerra M. (2020). Avances y retos 5 años de la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Públicas. junio 01, 2022, de INAI Sitio web: http://www.idaipqroo.org.mx/archivos/institucion/capacitacion/pdf/2020/conferencia_avances_y_retos_daip__mauricio_guerra_ford.pdf

Guerrero, E. (2012). La Transparencia Focalizada: Avances y Resistencias. El Caso de México. marzo 27, 2021, de Hoffman, Ramírez-Alujas & Bojórquez Sitio web: https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf

Hill B. (2021). Diez años de Transparencia Presupuestaria. octubre 05, 2021, de El Financiero Sitio web: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/benjamin-hill/2021/07/20/diez-anos-de-transparencia-presupuestaria/>

Huaco, M. (2013). Elefantes blancos y arquitectura fetichista. Enero 11, 2020, de El Buho Sitio web: <https://elbuho.pe/2013/11/elefantes-blancos-y-arquitectura-fetichista/>

IMCO. (2016). La Alianza para el Gobierno Abierto en México, una visión desde la sociedad civil. octubre 05, 2021, del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Sitio web: <https://imco.org.mx/la-alianza-para-el-gobierno-abierto-en-mexico-una-vision-desde-la-sociedad-civil/>

IMCO. (2018) “Ineficiencia y riesgos de corrupción en obra pública: caso de estudio del Tren Interurbano México-Toluca”. mayo 01, 2020, de Instituto Mexicano para la Competitividad Sitio web: <https://imco.org.mx/ineficiencia-riesgos-corrupcion-obra-publica-caso-estudio-del-tren-interurbano-mexico-toluca/>

INAI. (2017). Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva. septiembre 09, 2021, de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Sitio web: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/manualgaimprenta.pdf>

INFOBAE. (2019). La Estela de Luz, el cuestionado monumento que podría llevar a un ex presidente a la cárcel. abril 17, 2020, Sitio web: <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/11/26/la-estela-de-luz-el-cuestionado-monumento-que-podria-llevar-a-un-ex-presidente-a-la-carcel/>

“Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM)”. Diario Oficial de la Federación. México. 13 de enero de 2016. Sitio web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_130116.pdf

“Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP)”. Diario Oficial de la Federación. México. 9 de mayo de 2016. Sitio web: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_200521.pdf

Martinez, J. (2015). “TRANSPARENCIA versus CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.” mayo 03, 2020, de Universidad de Leon Sitio web: <https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/7261/TESIS%20DE%20JOS%C3%89%20MANUEL%20MART%C3%8DNEZ%20FERN%C3%81NDEZ.pdf?sequence=1>

Martinez J. (2016). Transparencia y derecho a la información pública en México. Avances, retos y perspectivas. junio 09, 2022, de Sistema de Información Científica Redalyc Sitio web: <https://www.redalyc.org/pdf/325/32546809003.pdf>

Meraz, A. (2015). “Opacidad, madre de elefantes blancos”. Octubre 12, 2020, de Excelsior Sitio web: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/06/14/1029366>

Montaner, J. & Muxí, Z. (2011). “ARQUITECTURA Y POLÍTICA: ensayos para mundos alternativos.” Barcelona: Gustavo Gili.

Mora, C. (2016). “Habitar la historia: lecturas y transgresiones del monumento conmemorativo”. En Martínez, L. y Carassale, S. La experiencia como hecho social: ensayos de sociología cultural. Ciudad de México (México): FLACSO, Sede México.

Moya Gutiérrez, Arnaldo (2007). Historia, arquitectura y nación bajo el régimen de Porfirio

Díaz. Ciudad de México 1876-1910. Revista de Ciencias Sociales (Cr), III-IV(117-118),159-182.[fecha de Consulta 26 de enero de 2021]. ISSN: 0482-5276. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=153/1531181>

Nava Negrete, A. (1992). "Derecho de las Obras Públicas en México". marzo 15, 2020, de Universidad Nacional Autónoma de México Sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2688/16.pdf>

Ochman M. (2014). Consulta ciudadana con método Compass: los retos de la deliberación y la efectividad. Febrero 01, 2022, de SciELO Sitio web: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-49642015000100003

Palma J., Miranda P. y Rosas K.. (2015). Estela de Luz, obra devorada por la urbe. abril 15, 2020, de EL UNIVERSAL Sitio web: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/11/16/estela-de-luz-en-reforma-obra-devorada-por-la-urbe#imagen-1>

PNUD. (s.f.). Prácticas de gobierno abierto y transparencia para el cumplimiento de los ODS. octubre 07, 2021, de sitio web: https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/democratic_governance/cumplimiento-de-los-ods-en-mexico---gobierno-abierto.html

Pouso L. (2014). Método Compass. Febrero 02, 2022, de SlideShare Sitio web: <https://es.slideshare.net/FlorenciaFrancoBelluomini/metodo-compass>

Ramírez, F. (2017). "Obra pública, corrupción y elefantes blancos". marzo 29, 2020, de Milenio Sitio web: <https://www.milenio.com/opinion/paco-ramirez/100-palabras/obra-publica-corrupcion-y-elefantes-blancos>

Rivera J. (2016). Método Compass. Febrero 02, 2022, de WordPress Sitio web: <https://jaylenerivera.wordpress.com/2016/12/04/metodo-compass/>

Sanchez, L. (2011). Cesar Perez Becerril: desconocen la Estela de Luz. diciembre 06, 2019, de EXCELSIOR Sitio web: <https://www.excelsior.com.mx/node/791486>

Sandoval R. (2018). México entre el Gobierno Abierto y la Transparencia Artificial. junio 25, 2022, de Universidad Autonoma del Estado de Mexico Sitio web: <http://politicas.uaemex.mx/espaciospublicos/eppdfs/N51-5.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). México recibe Premio Regional al Gobierno Abierto por transparentar construcción de obra pública. octubre 05, 2021, de Gobierno de México Sitio web: <https://www.gob.mx/shcp/es/articulos/mexico-recibe-premio-regional-al-gobierno-abierto-por-transparentar-construccion-de-obra-publica?idiom=es>

SHCP. (2021). Portal de Transparencia Presupuestaria El observatorio del gasto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. junio 29, 2022, de Gobierno de Mexico Sitio web: <https://www.gob.mx/shcp/es/articulos/portal-de-transparencia-presupuestaria>

Secretaría de la Función Pública. (2013). Definición de Corrupción. Septiembre 13, 2020, de Gobierno de México Sitio web: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>

Secretaría de la Función Pública. (2017). Correcta planeación de la estrategia de contratación. enero 9, 2019, de Gobierno de México Sitio web: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/1-3-1-licitacion-publica>

Sudjic, D. (2007). "La arquitectura del poder. Como los ricos y poderosos dan forma al mundo." Barcelona: Planeta, S.A.

Vargas Álvarez, (2016) S. "Monumento Estela de Luz: disputas en torno a los usos públicos de la historia en el México del Bi/Centenario". Tempo e Argumento, Florianópolis, v. 8, n. 19, p. 130 - 161, set./dez.

Velázquez A. & Pereira M. (2008). Experiencias de políticas públicas de transparencia y una propuesta para el caso de Paraguay. marzo 17, 2021, de SciELO Sitio web: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-76782008000200064